Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1989

Canada

Cat. No. IN-1989

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications
Printing: MOM Printing
Copies available from the Director, Communications and Public Affairs

Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada
Bureau du surintendant des institutions financières Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H2

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, I am pleased to submit my Office's 1989 annual report.

The report covers the period from September 1988 to August 1989 and provides information that I trust will be of interest and use to you and to all Members of Parliament as well as to the general public and the federally regulated financial institutions.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie
Superintendent

Ottawa, October 1989

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

Complaints and Inquiries
about federally regulated
financial institutions
(613) 990-7788
(613) 990-7849
(613) 990-7890

In Toronto

One Front Street West
Second Floor West
Toronto, Ontario
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Fax: 416-973-7021)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
Post Office Box 52
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street, Suite 940
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT
OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent	Michael A. Mackenzie
Deputy Superintendent, Insurance and Pensions	Robert M. Hammond
Deputy Superintendent, Regulatory Policy	Suzanne Labarge
Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions	Donald M. Macpherson
Executive Director	Robert M. Emond
General Counsel	T. William Sommerville
Director, Communications and Public Affairs	Nancy A. Murphy

A Message from the Superintendent

The past year has been one of continued growth and consolidation for the Office. The pace of change in the financial sector in Canada and abroad continues to require that we as regulators take the pulse of change, respond to it, and adapt. Thus there is increased pressure on us to work continually to improve our capacity to safeguard the system in the interests of depositors, policyholders, investors, and all who rely on Canadian financial institutions in conducting their business and personal affairs. This becomes increasingly demanding; what we did last year will not likely be good enough this year.

Developing prudential standards to keep pace with the evolution of the markets represents a major challenge for regulators everywhere. Such standards must be designed so that they provide the needed levels of protection without preventing Canadian financial institutions from competing effectively at home and abroad.

The existence of sound national prudential standards for financial markets across Canada, including all regions of the country, is central to the effective functioning of the country's financial system. This is important whether they are implemented by federal or provincial regulatory authorities in dealing with the institutions under their respective supervision. In this period of change and growth, the institutions that comprise the financial system in Canada play increasingly important roles in the economy at home and abroad. Their international reputation for safety and soundness is an essential ingredient in Canada's ability to compete successfully in an increasingly open and demanding world economy.

We have worked with the Bank for International Settlements in the development of a risk-weighted capital convergence framework for banks, including Canadian banks, that operate and compete internationally. These standards have been the result of years of effort; we expect they will be fully implemented by 1992. We are proud of our contribution to this work, and we are now focusing on implementing the standards in Canada, including applying some of the key concepts to other deposit-taking institutions. In addition, we are actively engaged with the life insurance industry in developing sound capital standards.

We have also made progress with our provincial counterparts in relation to developing consistent approaches to the supervision of financial institutions. We intend to accelerate our efforts in this area to ensure that financial institutions in Canada will be able to operate in a sound manner without being burdened by excessive overlays of regulation. Through joint efforts, steps have been taken toward standardizing federal and provincial financial reporting forms required

for insurance companies and, more recently, to ensure adequate oversight of security dealers owned by banks and to promote more effective information sharing.

Regulators of the financial services sector must increasingly concentrate on how supervision is to be achieved to meet the objectives of a safe and healthy financial system rather than focusing on who is going to carry out the actual work. I am pleased with what I see emerging in terms of co-operation, and we will continue to encourage a co-operative approach.

Our capability to ensure that institutions meet high standards has been and will continue to be dependent on the energies, focus and skills of our people. We are well on the way to refining and describing the standards we use in examining financial institutions under our purview and to acquiring and developing the skills we need so that our people are able to discharge their supervisory responsibilities in the most effective manner possible. Another important factor is the willingness of Canadian financial institutions — management, directors, auditors, actuaries and other professional advisers — to accept our goals and standards and to work with us to achieve them.

Recognizing the importance of this, our practice is to make clear to the institutions we supervise the rationale and logic underlying our decisions — particularly those that are difficult. Their willingness to collaborate will be eroded if we do not do this, with the result that we will be perceived as arbitrary, bureaucratic and unreasonable. I am confident that this will not happen because we have developed strong communication links with all players in the financial sector.

Our work is very visible to financial markets, and our standards and activities must be looked upon with respect by decision makers in world financial centres. I want to express gratitude to my Executive Committee and to all the staff of the Office who have made such important contributions to meeting this objective.

Contents

Letter of Transmittal *iii*

How to Contact the Superintendent's Office *iv*

Executive Committee *iv*

A Message from the Superintendent *v*

The Superintendent's Mandate and Mission *1*

Regulating in the 1990s *2*
- *Prudential Standards* *3*
- *Business Powers and Standards* *5*
- *The Supervisory Response* *6*

Supervising the Federally Regulated Financial Institutions *8*
- *Of Note in 1988-89* *8*
  - The Economy *8*
  - Money Laundering *8*
  - LDC Debt *9*
  - Exchange of Letters with Auditors of Financial Institutions *9*
  - Provisioning for AIDS *9*
  - Accounting Rules for Financial Institutions *10*
  - Compensation Plans *10*
- *Industry Overviews* *10*
  - Supervising Deposit-Taking Institutions *10*
    - *Chartered Banks* *10*
    - *Trust and Loan Companies* *12*
    - *Co-operative Credit Associations* *13*
    - *Investment Companies* *13*
  - Supervising Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies *13*
    - *Life Insurance Companies* *13*
    - *Property and Casualty Insurance Companies* *15*
      - Interim Financial Statements for Property and Casualty Insurance Companies *16*
      - Actuarial Reports for Property and Casualty Insurance Companies *17*
      - Two Property and Casualty Insurance Companies in Liquidation *17*
    - *Fraternal Benefit Societies* *18*

Supervising Pension Plans 18
Pension Benefits Standards Act, 1985 18
Pension Plan Financial Statements 19

The Office's Actuarial Services 19
Complaints and Inquiries 19

Looking to 1990 21

Organization of the Office of the Superintendent of Financial Institutions 22

The Superintendent's Mandate and Mission

The Superintendent's mission is to protect the public by ensuring that federally regulated financial institutions and pension plans meet all their obligations.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions was established in July 1987 as a result of the government's decision to bring together into one organization the Department of Insurance, which was created over a hundred years ago, and the Office of the Inspector General of Banks, which had been established in 1925.

The Superintendent of Financial Institutions is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations that are licensed or registered by the federal government, and for supervising federally regulated pension plans. The Office of the Superintendent also has a responsibility to provide actuarial reports on various government pension programs.

In addition to being responsible for the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office carries out its mandate by administering legislation that applies to federally regulated financial institutions — the Bank Act, Canadian and British Insurance Companies Act, Foreign Insurance Companies Act, Trust Companies Act, Loan Companies Act, Investment Companies Act, Co-operative Credit Associations Act, and the Pension Benefits Standards Act, 1985. The Office also administers the Civil Service Insurance Act and the Excise Tax Act, Part 1, and has responsibilities under the Public Pensions Reporting Act.

The Superintendent's mission is to protect the public by ensuring that federally regulated financial institutions and pension plans meet all their obligations. The goals in respect to this mission are to

- monitor compliance with legislation, regulations and guidelines through a process of corporate assessment and effective interchange;
- act as required to ensure liquidity and solvency of each institution; and
- ensure a safe and sound legal and regulatory framework through policy development.

In fulfilling this responsibility, the Office's prime motivation is a prudential concern for the liquidity and solvency of each institution and pension plan. This work is based on the premise that public trust and confidence in the safety of financial institutions are essential to a sound Canadian economy.

To ensure that it carries out its mandate effectively and discharges its responsibilities appropriately, the Office is continuing to build and maintain a competent, well trained and highly motivated staff under the direction of a senior management team that is dedicated to excellence, to fairness and to the safety and security of the Canadian financial system. With the advancements and changes that are occurring so rapidly in financial institutions throughout the world, the need for dedicated and professional staff at all levels cannot be overemphasized.

The Government of Canada is continuing its broad program of legislative reform in respect to Canada's financial institutions. New legislation is expected to take into account the rapid changes that are occurring in financial systems in Canada and throughout the world. Major changes will affect the Trust Companies Act, the Loan Companies Act, and the Insurance Acts. And significant amendments are being made to the Bank Act as well.

The Office's enabling legislation recognized that Canada's financial system would evolve, and it provided the Superintendent with a range of powers to step in when problems in institutions are identified. These powers include the authority to issue compliance orders to financial institutions where necessary, to ensure that they are in conformity with legislation and regulation.

The Office has developed a comprehensive framework to guide

the examinations carried out in financial institutions. These examinations assess financial solvency and compliance with legislation and regulations. The examination process comprises three phases — planning, on-site, and reporting. Work is under way now in the Office to implement standards for all examination phases that can be applied in an even-handed way across all financial institutions and pension plans.

In carrying out its examination programs, the Office also gathers information about the operations of federally regulated financial institutions to develop policy proposals for consideration by the government and to assess the strengths and weaknesses of elements of the financial system so that sound advice can be provided to ministers and others.

The focus of all our Office's work is the protection and safety of the people who make deposits, hold insurance policies, and are members of pension plans.

Regulating in the 1990s

The single pivotal question is this: How can we establish workable standards that are precise enough to ensure protection of depositors, policyholders and pension plan members and yet not so inflexible as to preclude strong and healthy competition for Canadian financial institutions both domestically and internationally.

More transformation, innovation, expansion and evolution will likely occur over the next five years in Canada's financial system and its constituent industries than we have seen over the past five years of enormous change. The government's 1986 "New Directions for the Financial Sector" provided the initial blueprint for sweeping changes to the laws that govern Canada's financial institutions; in the 1990s the plans — discussed, debated, refined and honed — will become the reality.

Much has been written before and since the government's New Directions paper about the crumbling of the four pillars of our financial system, the changing character and complexion of financial services, the challenge to regulators at least to keep up with if not ahead of change as financial industries quickly find new roles for themselves in a fast-paced domestic and international environment. In the world that we will be dealing with — and indeed are dealing with today — regulators have some strikingly complex questions to ask and to answer if they are to carry out their charge.

The single pivotal question around which all the rest revolve is this: How can we establish workable standards that are precise enough to ensure protection of depositors, policyholders, and pension plan members and yet not so inflexible as to preclude strong and healthy competition for Canadian financial institutions both domestically and internationally.

This is most certainly the elemental challenge — and at the same time the most intriguing — that faces financial regulators today. And it will be with us for a long time.

Competition implies conflict, rivalry, taking risks, winning over others. It is a strong, business-like word with overtones of aggression, action, movement. Protection suggests shelter, safety, security, no

risk, no danger. These are reassuring and comforting notions.

It is certainly accepted that safety, security and stability are key to a sound financial system. And competition, risk-taking, and innovation are vital to growth and progress. The challenge, both to the regulator and to the financial institutions, is first to find a point of congruity and harmony between these disparate elements; then, working together, they must establish precepts and principles to ensure that close balance is maintained — consistency in applying rules on one side and flexibility on the other, protection for the consumer, enhanced competition for the players.

All this must be done with the understanding that the big picture is not yet fully in focus. Prophecies and predictions have been made about the face of financial industries to come — bigger players and probably fewer of them; greatly increased risks; complex and intricate interrelationships as different parties jockey for market share; blurring lines of business; more potential for conflicts of interest. There is no question that we must be forward looking and, in many ways, courageous in the steps that we take in setting standards for the new environment that we are dealing with. But the standards must be set, they must be promulgated, they must be applied, and they must be maintained and respected.

Prudential Standards

We are not starting from scratch. Strides have already been made — and more are imminent — in setting capital adequacy rules for various players in the financial system.

One of the most important regulatory tools available is the ability to set capital adequacy rules. Capital is the necessary buffer to absorb unexpected losses or downturns to ensure the protection of policyholders and depositors.

During the last year, the Office has issued guidelines to banks on the implementation of the Bank for International Settlements' capital rules in Canada. Members of the BIS include the central banks and banking supervisors of Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and the United States. The BIS is one of the most important forums for exchanging information affecting financial markets.

Much time and effort have been spent on resolving a number of technical details and helping the banks to interpret the BIS rules. Since the new rules require capturing information on off-balance sheet items that has not been reported before, the banks have had to adapt their systems to collect data to allow the Office to monitor capital appropriately.

The general acceptance across the financial services industry that different risks require different amounts of capital is also mirrored in the Minimum Continuing Capital and Surplus Requirements for life insurance companies. Proposed rules on capital have been developed and discussions continue with the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. and with industry members to arrive soon at capital standards that will address regulatory concerns and reflect the risks inherent in various institutions' portfolios.

These important steps toward consistent approaches to capital adequacy rules throughout the financial service industries are most encouraging; they are paving the way to consistent standards nationally and internationally. But none of this work can be done in a vacuum — our federally regulated financial institutions operate in other domestic and international jurisdictions that also have powers to set prudential rules. Agreement is achieved only after considerable consultation, discussion and compromise.

Over the next year, more work will have to be done on capital adequacy. Trust companies and the co-operative movement have asked whether the BIS principles could be adapted to their industries. Risk profiles will have to be assessed as part of the ongoing review of capital adequacy. Research continues in other areas such as interest rate risk, position risk, foreign exchange risk, and settlement risk. The findings from these studies should provide us with a solid base for evaluating the risks in financial institutions — whatever industry they are in.

Many of the regulators in other jurisdictions have expressed concern that radically different prudential rules could lead to some weakening of their rules to attract financial institutions to their jurisdictions or to place their institutions at a competitive advantage. Regulators are also concerned that there could be inefficiencies in the marketplace if institutions are subject to incompatible levels of regulation.

For banks, the capital rules are established internationally through the aegis of the Bank for International Settlements. The Canada Deposit Insurance Corporation and provincial regulators have an interest in the rules affecting trust companies. And provincial regulators are also concerned with the rules that govern life and property and casualty insurance companies. There is a fundamental need for consistency in the approach to prudential supervision to ensure that common standards exist nationally or internationally, irrespective of who the regulator is.

Consistency would ensure that institutions are not governed by contradictory or incompatible capital rules and would provide all

regulators with a common framework to apply to the institutions they supervise. We are optimistic that discussions with our provincial and international colleagues in the coming year will result in progress toward the consensus that is so essential in this area.

The past year was the Office's first year of experience with the initial effect of deregulation — bank ownership of securities dealers. During 1988, Memoranda of Understanding were signed with the Ontario Securities Commission, the Commission des valeurs mobilières du Québec, and the British Columbia Securities Commission. And during the year we have had consultations and deliberations with the provincial securities commissions on matters of common interest. These have included issues of purely domestic concern as well as a number of international issues such as solvency rules and the need for controls over conflict of interest.

In this regard, following the October 1987 market break, we looked at mechanisms in place to insulate a financial institution from inappropriate risks assumed by its securities dealer subsidiary or affiliate. These could include specific capital adequacy rules, limits on credit extensions by the financial institution to the dealer, and restrictions on client information that can be shared by the financial institution and the dealer. Some limitations, or "firewalls", may involve restrictions on the financial institution's provision of credit to the company whose securities are being issued by the affiliated securities dealer. We are examining the set of rules that would be required in the Canadian market in light of the structure and activities of various federally regulated financial institutions.

The Bank for International Settlements' Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices meets regularly to discuss regulatory and market developments in the member countries. In September 1988, this committee sponsored a meeting of bank regulators and securities regulators to allow issues of common interest to be discussed, such as capital rules and exchange of information. As well, several subcommittees have been established to work on specific issues of interest to all countries. Our Office is involved in subcommittees that are working on interest rate risk, foreign exchange risk, off-balance, liquidity, and position risk. We are also working with a group that is involved in clarifying the details and monitoring the implementation of the capital adequacy rules established in 1988.

Most of these subcommittees are looking at and trying to measure the impact of risks, other than credit risks, on the operations of a bank. They are looking at how these risks arise and whether regulatory rules to contain them are required. Since many of these risks are common to other financial institutions, the Office is using the knowledge base developed for banks and is examining its application to other types of financial institutions.

The committee on position risk on traded securities is chaired by the Superintendent. It reflects the growing interest and concern of bank regulators over the regulation of securities activities carried out by banks and their affiliates. The subcommittee includes as participating observers representatives from securities regulators as well as banking supervisors. It was formed to discuss approaches that could be taken to capital requirements for securities activities carried out by banks, whether through subsidiaries or in-house.

At present there is no equivalent international forum for discussing matters that may be of common interest to insurance regulators. It may well be that this will evolve as the European Community develops standard rules for insurance operations in the EC.

Through discussions with industry, other government departments and the members of the Bank for International Settlements, we have been monitoring the evolution of the European financial services industry as it moves toward 1992. The opening up of member country markets to financial institutions of other members has required the EC to develop minimum standards that would apply to all institutions.

Canadian institutions will be affected by this process as many of them are already well established in one or more European countries. We expect that there will be pressure for greater international harmonization of rules covering financial institutions. This could result in other agreements similar to the international convergence of capital rules for banks.

Increased globalization of financial markets as well as the increased trading volumes in these markets have made participants and regulators conscious of a number of other types of risks. One of these relates to the clearing and settlement systems operating domestically and internationally. Participants in the securities markets have found that the operational characteristics of these markets are of uneven quality and reflect local historical traditions and practices. They have found that uneven quality and practice inhibits international investment flows while the intersection between local

practice and growing volumes could, under adverse circumstances, represent a serious risk to the world's financial network.

The Group of Thirty — a private sector group concerned with the working of the international financial system — developed a set of operational proposals for practices and standards that it hopes each of the world's principal markets will embrace. Steering committees have been set up in various countries to determine what changes need to be made in local practices to implement the recommendations made by the Group of Thirty. Our Office is a participant in the Canadian steering committee that comprises private sector and government organizations in Canada.

In the Canadian securities market, there has been considerable growth in the activities of the Canadian Depository for Securities Ltd. (CDS). Effectively, this company is Canada's national securities clearing house. CDS provides various automated services for financial institutions active in both the Canadian and international capital markets. The depositor service includes a book-based system that enables CDS participants to deposit their securities with CDS for safekeeping and settle securities trades using a computerized accounting system. This eliminates the physical movement of securities certificates and leads to significant efficiencies.

We have worked with provincial securities regulators and the Bank of Canada to review the present operations of CDS. The object of our work is to ensure that CDS is managing adequately the risks inherent in its operations to ensure that financial institutions can entrust the handling of their securities to the company. Over the past year, a framework has been developed to regulate CDS in an effective way, and the Office has been working with the company to put in place measures to minimize risks and to establish a continuing relationship.

Considerable progress has been made in this area and work will continue to allow the activities of CDS to expand to provide a highly efficient and effective clearing system for securities in Canada.

Business Powers and Standards

The Office continues to provide considerable support, along with the Bank of Canada, to the Department of Finance in the development of legislative proposals to give effect to the government's policy of reform of the financial sector. The Office's experience with financial institutions and the general knowledge of the financial services industry allow for a valuable contribution to the process, particularly in terms of ensuring that issues of a prudential nature are addressed and that the legislation does not cause administrative problems for the regulator and the industry.

As the process of expanding powers for various institutions progresses, the regulatory framework must be balanced enough to provide for effective competition both at home and abroad while ensuring protection for depositors, policy-holders and other customers and creditors of the financial institutions. The evolution and changes in business powers proposed for all financial institutions will result in a need to ensure, from a regulatory perspective, that similar activities are treated consistently no matter which institution is doing the business.

The opening up of the financial sector to permit more competition at the level of products should benefit the consumer of financial services. It does, however, result in a need for regulators to be even more sensitive to the risks associated with companies expanding their business lines into fields where they have little expertise and that could represent, over time, a drag on their bottom line. Competition will also have the effect of thinning profit margins in certain areas, thus forcing institutions to be ever more vigilant in their pricing practices. Capital standards provide a cushion to protect the solvency of institutions, and regulators can monitor this area. But it is more difficult to assess the skills of the management of a firm in relation to some of the risks that flow from increased competition.

This is an important issue for regulators in the context of some of the other changes that are occurring. Although we can learn from the experience of the British, the Germans and the Americans who all have different regimes, the Canadian structure has unique aspects. For example, Canada has decided to specify that federally regulated financial institutions use subsidiaries to carry out specialized ventures such as securities activities, an approach that is not used in other countries. The structures for Canadian institutions have evolved over time into very different patterns depending on which sector they are in — widely held for banks, closely held for trust companies and for stock interests for insurance companies. As the financial sector evolves and the rules change, corporate conglomerates with very different corporate structures may emerge.

Maintaining a strong yet flexible regulatory framework that takes these issues into account and is even-handed in its application and impact is a top priority for the Office and is the most significant and complex challenge we face.

The Office has been making steady progress in this area and continues to monitor developments in other jurisdictions to avoid inconsistencies that would impede the growth of the financial sector in Canada and thereby compromise the ability of our institutions to compete effectively in the international markets.

The financial institutions remain concerned with the speed at which the re-regulation initiative is proceeding. But they clearly recognize the complexity of the issues at play. Great progress has been achieved over the past several years that will result in substantial changes to the legislation that is in place at time of writing. The time devoted to refining the principles and practices will prove to have been well spent once the new legislation is in effect.

The Supervisory Response

The significant changes that have occurred to date, along with those on the horizon, have led the Office to revise its approach to examinations to discharge its mandate more effectively. New methodology is being developed and implemented for the examination of deposit-taking institutions and insurance companies, and it is appropriately flexible to be applicable to pension plans as well.

The examination process includes a variety of activities required to conduct an effective and efficient assessment of a financial institution or pension plan. These activities are organized into three distinct phases — planning, on-site, and reporting — and all the phases are linked in sequence by the outputs of the preceding phase.

The planning phase includes an assessment of the institution's risk profile, the materiality of these risks, and the reliance the Office can place on other parties in performing their responsibilities. The assessment of these factors allows a focus for the scope of the examination work to be performed during the on-site phase. In addition to this assessment, the planning phase entails a review of the work of shareholders' auditors and internal auditors, an analytical review of financial performance, a review of minutes of meetings of boards of directors and related committees, and an assessment of the resources required to complete an efficient and effective examination.

As its name suggests, the on-site phase of the examination program is conducted at a financial institution. The objectives are to carry on the work in accordance with the examination plan as determined during the planning phase, modifying the program as necessary, and to reach a conclusion concerning the financial condition of the institution. The phase includes a review of the quality and valuation of selected risk assets, an assessment of the asset liability management processes used, a review of related party transactions, a review of treasury operations, a review of the valuation of liabilities in the case of insurance companies, and interviews with senior officers responsible for key areas. At the conclusion of the on-site phase, meetings are held with senior management to discuss the scope, findings and preliminary conclusions of the examination.

The on-site examination work also identifies any activities in the institution that may give rise to issues that could require rulings or corrective action to ensure that the institution complies with sound business practices and regulations.

In the reporting phase the examiners prepare an examination report that forms the basis upon which Office management can rely in signing off the various reports prepared for other parties. The examination report includes the examiners' assessment of the areas reviewed, an internal evaluation of the financial institution based on criteria established by the Office,

system-wide issues considered and policy issues identified. The results of the examination are communicated to the financial institution by a report to management, followed by Office presentations to the audit committee and the board of directors to discuss examination findings. Reports of the examination findings are also made to the Minister and, for deposit-taking institutions, to the Canada Deposit Insurance Corporation.

In cases where the Office believes that a financial institution requires special attention, the responsibility for monitoring is undertaken by specialists whose mandate is to ensure that appropriate corrective action is taken to resolve difficult situations.

To complement the work performed during the examination process, the Office conducts a regular program of monitoring the ongoing operations of financial institutions. This entails gathering financial information, carrying out analyses and tracking trends within industry. In response to emerging trends that show an increasing similarity in business activities of the different sectors of the financial industry, the Office has recognized the need to make regulatory reporting requirements more consistent.

Existing reporting requirements of different agencies often overlap, imposing an unnecessary reporting burden on the industry and not fully meeting the new needs of regulators. To address these concerns, a multi-agency committee was set up in the autumn of 1988 to review existing reporting requirements for all federally regulated financial institutions and to develop new requirements in light of coming change. The committee includes representatives from the Office, the Bank of Canada, the Canada Deposit Insurance Corporation, and the Department of Finance. It is expected that next year the preliminary results of this work will be available for consultation with interested parties. In the meantime, the Office is continuing its project to implement electronic returns to facilitate the collection of timely data.

Technological advances have meant that institutions can carry out their activities anywhere in the world at any time of the day or night. The Office has had to find ways of staying in touch with world developments, anticipating their impact on Canadian institutions and ensuring that our regulatory programs are consistent with activities in the major markets.

The rapid growth in the use of technology and the continuing changes in markets increase the need for the Office to ensure that regulation responds not to past practices but to today's reality. The Regulatory Policy Sector continues discussions with institutions and industry associations to ensure that current regulatory practices don't inhibit market innovation and that the risks associated with new products or other market developments are recognized and taken into account by the various players. With this in mind, our examination programs emphasize identifying areas of risk in each institution.

Recognizing the need to keep on top of the changes and to be sensitive to the needs of the institutions, the Office has strengthened its linkages with boards of directors, auditors, actuaries, and professional associations. The importance of these linkages cannot be emphasized enough, given that the philosophy of strong self-governance combined with vigilant regulators is the cornerstone of the strength of the Canadian financial system.

Supervising the Federally Regulated Financial Institutions

Regulators of the financial services sector must increasingly concentrate on how supervision is to be achieved to meet the objectives of a safe and healthy financial system rather than focusing on who is going to carry out the actual work.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions supervises some 630 financial institutions and 900 pension plans. The pension plans are sponsored by employers in federally regulated companies and are subject to the provisions of the Pension Benefits Standards Act, 1985. The financial institutions — banks, trust, loan and investment companies, co-operative credit associations and life and property and casualty insurance companies — are governed by various pieces of federal legislation.

On a cost-recovery basis, the Office carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial arrangements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation. There are some 55 institutions that come under Office examination by virtue of these relationships.

Total assets of the financial institutions supervised by the Office amount to about $795 billion; the assets of supervised pension plans amount to about $34 billion.

The Superintendent's Office is also responsible for preparing actuarial reports pursuant to the Public Pensions Reporting Act and the Canada Pension Plan Act and for various other statutory reports on government pension and insurance programs. As well, actuarial services and advice are provided to other government departments.

Of Note in 1988-89

The Economy

By spring 1988, financial markets had made a strong recovery from the 1987 stock market downturn. But there was still apprehension about the fragility of an already extended economic cycle of six years. Increasingly it became evident that the underlying strength of business activity had been underestimated and concerns about inflation began to take hold. Throughout the developed world, interest rates began gradually to rise, a trend that by year end became pronounced in Canada. Historically, Canadian banks have benefited from stable or declining interest rates. Still, taken as a whole, the interest rate climate in 1988 was positive for the operating results of Canadian banks.

A strengthening western Canadian economy encouraged real estate development, especially in British Columbia. In central Canada, Ontario's vigorous economic performance continued and its real estate market surged. Overall, the economic environment proved favourable to companies in the trust and loan industry as they moved to meet the strong demand for mortgages, both residential and commercial. Competition was intense among all providers of mortgage funding.

Money Laundering

On 1 January 1989 the federal government passed legislation to amend the Criminal Code, the Food and Drug Act, and the Narcotics Control Act. The Bill C-61 amendments give responsible law enforcement authorities the power to seize assets of suspects in organized crime investigations, including drug traffickers. The amendments listed an additional number of offences as "enterprise crime", with money laundering listed as a new offence in Canada.

Our Office is concerned about the potential erosion of public confidence that can ensue for any regulated financial institution tainted by money laundering. We are strongly committed to ensuring that those institutions within our supervision strengthen and maintain sound internal rules and procedures to prevent money laundering. The Office is also fully supportive of the Bank for International Settlements' code of conduct as it relates to this issue.

In co-operation with the Canadian Bankers' Association and various law enforcement agencies, the Office participated in seminars in the early part of 1989 to assist financial institutions in establishing and strengthening those internal procedures.

LDC Debt

Throughout 1988 the continuing difficulties of less developed countries in the servicing and restructuring of their foreign debt were a preoccupation of major international financial institutions, including Canadian banks. The year witnessed increased efforts on the part of lenders to reduce their exposures and on the part of creditor nations to reduce their debt burden.

Through a variety of arrangements involving the swapping of debt for new debt and equity instruments, sales of loans in open markets, and the restructuring or rescheduling of maturing loans, progress was made toward achieving both objectives.

Exchange of Letters with the Auditors of Financial Institutions

For several years our Office has engaged in an exchange of letters with auditors of federally regulated deposit-taking institutions providing for sharing of information. This year, for the first time, there was an exchange of similar letters with the auditors of life and property and casualty insurance companies. The letters asked the auditors to commit in writing to notify the company's chief executive officer and our Office if, during their examinations, they encountered any matters that might have a significant effect on the company's ability to meet its obligations or that indicated non-compliance with federal insurance legislation.

Our correspondence has been careful to emphasize that the Office is not asking auditors to expand the scope of their work beyond that necessary to report on financial statements as required by legislation.

With a view to avoiding duplication of work and to making sure that our examinations are as efficient and effective as possible, we ask auditors to commit to provide the Office with access to audit working papers. In turn, we make the commitment to advise auditors of any situation that we might bring to the institution's attention that appears to threaten its solvency. We further agree to let auditors know before their audit sign-off and completion date whether there are matters of concern to us that might appropriately be examined by the auditors before an opinion on the financial statements is issued.

We are pleased with the co-operation extended by federally regulated financial institutions and auditors in arranging this exchange of letters, and we believe that this exchange will contribute to more effective and efficient supervision of all institutions.

Provisioning for AIDS

The growing incidence of excess claims due to Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS) led us to request valuation actuaries of federally registered life insurance companies to deal with the subject of AIDS in their reports on actuarial reserves as at 31 December 1988. In our annual memorandum setting out requirements for actuarial reports, we asked valuation actuaries to take recent recommendations of the Canadian Institute of Actuaries (CIA) into consideration when preparing their actuarial reports. Adhering to the CIA recommendations was not mandatory because they had not yet been endorsed by the Institute as a professional standard.

Of the companies that transact life business in Canada, 94 per cent established provisions for excess claims due to AIDS for the 1988 year end, with 60 per cent setting aside specific sums totalling $379 million and the remaining 34 per cent reporting an implicit provision already having been made in the actuarial liabilities wherever needed. The other companies, mainly small branches of non-resident companies, did not provide comments or information concerning the AIDS risk in their annual statements and actuarial reports.

Taking into account both implicit and explicit approaches, including life insurance actuarial reserves ceded to registered reinsurers, the total provisions set aside for the AIDS risk by all federally registered life insurance companies appear to have exceeded $550 million at the end of 1988.

Accounting Rules for Financial Institutions

Our Office continues to work with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) in relation to accounting rules to govern financial institutions. Last year we made clear our position that, although generally accepted accounting principles (GAAP) is certainly the direction in which financial institutions should be moving, the Office of the Superintendent of Financial Institutions must, in accordance with legislation, retain the final responsibility and authority in respect of making accounting rules for banks.

The major focus this past year has been on a new section of the CICA handbook which sets out generally accepted accounting principles for life insurance enterprises.

We are supportive of the move to apply GAAP to life insurance companies; however, one area in the new section that is of concern to us is the proposed introduction of a new method of calculating life actuarial reserves. The new method, known as the policy premium method (PPM), recognizes profit immediately, at the time of selling a policy, instead of amortizing the profit into income over the duration of the policy. We are concerned that a switch to PPM may weaken the protection provided to a policyholder by actuarial reserves calculated under current methods.

Because of the Superintendent's concerns, the CICA decided to delay implementing GAAP for life insurance companies for one year until 1990.

The provisions of federal legislation are such that PPM cannot be implemented without amending the law. Following discussions with industry representatives, professional associations, and individual life insurance companies, we have agreed to recommend that federal insurance legislation be amended to permit the use of PPM, subject to two conditions.

The first condition is that better information must be made available to the Office on the impact that PPM will have on the level of reserves currently held by companies. The second condition is that the Office must be satisfied that the professional standards to be adopted by the CIA in connection with PPM will be strong enough to alleviate concerns about potential for front-ending of profits and the sensitivity of the method to small changes in assumptions.

To speed the process, we are cooperating with the life insurance industry and the actuarial profession in a special project. We asked registered life companies to submit special reports to us demonstrating the impact of implementing PPM on the reserves held at the end of 1988. We will send the results of our analysis of these special reports to all concerned as soon as they are available. If the results of the study prove satisfactory, we will recommend that federal insurance legislation be amended to permit the use of the policy premium method of calculating actuarial reserves.

Compensation Plans

For many years the Canada Deposit Insurance Corporation has provided deposit insurance for customers of deposit-taking institutions that are members of the CDIC. This year a major breakthrough for customers of property and casualty insurance companies was made when the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation was established early in 1989. The corporation is financed and operated by the property and casualty insurance industry and is designed to protect people across Canada that have claims for losses outstanding against a property and casualty insurance company that fails.

If a property and casualty insurer goes bankrupt, the corporation will provide payment of claims for losses of up to $200,000, subject to certain limited deductibles. Although the program covers home, automobile, business, and many other types of insurance, it does not cover certain specialty classes such as surety.

The life insurance industry is working on a similar scheme to protect the policyholders of life insurance companies that fail.

Industry Overviews

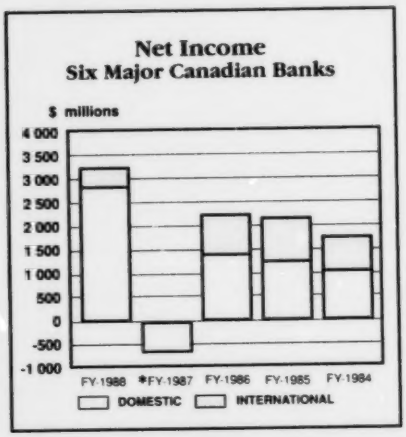
Supervising Deposit-Taking Institutions

Chartered Banks

During 1988-89 we carried out on-site examinations of the 67 chartered banks in Canada and provided interpretations and rulings in relation to banking activities. As discussed earlier in this report, considerable effort has been devoted to refining international banking standards and to preparing Canadian banks for implementing these new standards by 1992.

Fifty-eight person-years were assigned to direct supervision of banks, and costs assessed to the banks in this regard amounted to $6.9 million. These costs represent not only direct time but also a portion of executive, policy and general overhead costs assessed on the basis of the direct time spent in dealing with supervising these financial institutions.

The banking industry in Canada comprises 10 domestic chartered banks and 57 subsidiaries of foreign banks that are regulated and supervised by our Office; 2 domestic banks, BC Bancorp and Continental Bank of Canada, are in voluntary liquidation. In addition to these operations, 46 foreign banks have 53 representative offices in Canada. Representative offices are not permitted to carry on banking activity in Canada but are designed to promote the services of the foreign banks they represent.

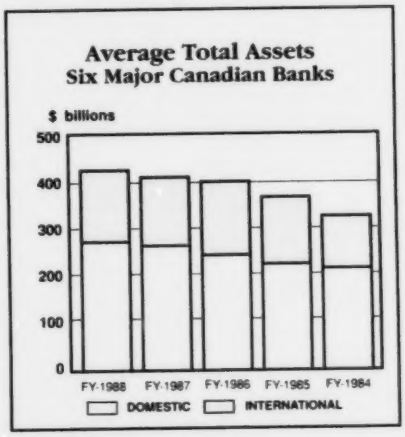


*In 1987, domestic net income was $1,997 million. With after-tax charges to income of $2,632 million for losses on loans to less developed countries, there was a net loss at year end of $633 million in 1987.

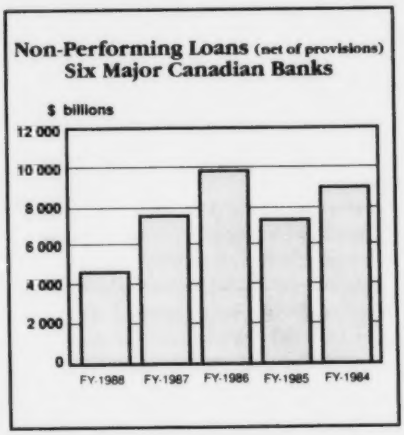
The operating year for Canada's chartered banks begins 1 November and ends 31 October of each year. For 1988, the six major domestic banks recorded an aggregate net income of $3.3 billion, or a return on average assets of 0.75 per cent. This represents an increase of 14.4 per cent over the previous year's results, prior to the special provision on less developed country lending. The increase in earnings was driven primarily by

- continued strong results in domestic retail operations;
- substantial reductions in average non-performing loans;
- reduced loan loss provisions; and
- enhanced fee-based revenues.

Average asset growth in 1988 was 3.3 per cent; the Canadian economy grew at a healthy pace encouraged by a high level of consumer spending, a strong housing market and increased business investment. Domestic asset growth was strong in personal mortgage and consumer loans. The growth in domestic business loans was partly attributable to the 1987 stock market downturn which reduced the ability of companies to use the equity market for raising capital.



As in 1987, the strong domestic performance in 1988 was somewhat offset by weaker performance in the international sectors. The LDC debt portfolios of banks continue to affect earnings. The inflow of past due interest made a substantial contribution to earnings on international business.

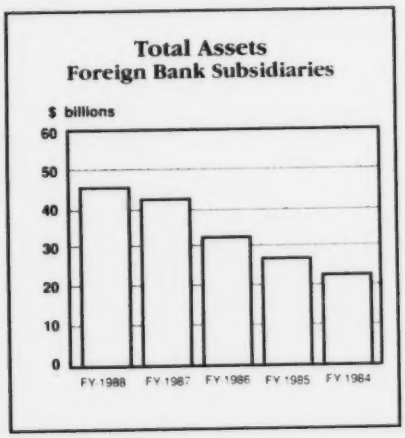


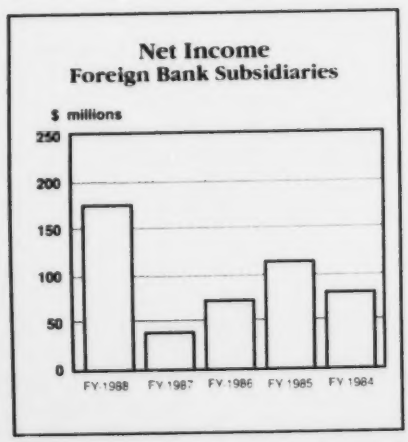
There were other significant developments during 1988:

- Non-performing loans net of loss provisions dropped to 1.45 per cent of loans, from 2.63 per cent in 1987.
- Interest rate spreads improved modestly, reaching 2.99 per cent for major Canadian banks, compared to 2.69 per cent in 1987.
- New rules were implemented for recognition of credit losses requiring banks to charge actual losses for the year to income instead of using moving average loss experience ratio over five years as was done previously.
- Country risk provisioning for domestic banks increased to an average of 43 per cent of claims on 38 designated less developed countries. This provision was close to the upper limit of the prevailing 35 per cent to 45 per cent range set by the Office.
- The ratio of LDC assets net of provisions for losses dropped to 56 per cent of common equity, compared to 89 per cent in 1987. This was mainly as a result of increased activity in the market for loan sales and swaps and an increase in capital.

• Common equity as a percentage of assets increased to 4.25 per cent for the major banks, compared to 3.9 per cent in 1987. The increase was generated by improved profits and by issuing shares.

• The capital adequacy standards for large international banks, as established by the Bank for International Settlements, were introduced for implementation in 1989, with a target of total capital of 7.25 per cent of risk weighted assets to be reached by 1990, and 8 per cent by 1992. Based on current ratios for major domestic banks, the indicated targets appear to be readily attainable.





The growth in assets of foreign bank subsidiaries, or Schedule II banks, parallelled growth in assets for domestic operations of major Canadian banks in 1988. But foreign bank subsidiaries' profitability has not reached the levels achieved by large domestic banks. In 1988, reported net income of foreign bank subsidiaries moved sharply to $178 million, up from the depressed $33 million before special risk provisions in 1987. Accordingly, the return on average assets of foreign bank subsidiaries was 0.35 per cent in 1988, up considerably from the 0.09 per cent recorded before extraordinary items in 1987.

Other Deposit-Taking Institutions

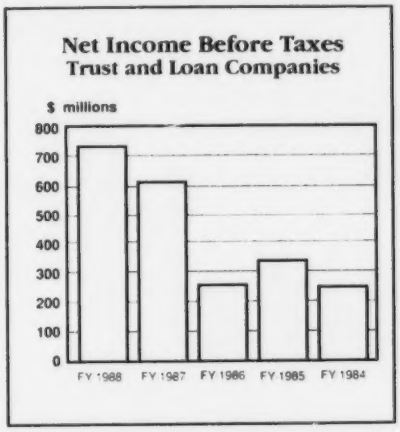
There are 30 trust companies, 30 loan companies, 18 investment companies and 7 co-operative credit associations operating under federal statutes. We conduct examinations and reviews in each institution and, as with the banks, there is ongoing monitoring.

Forty-three direct person-years were applied to this activity in 1988-89, and $4.2 million in costs, including related executive, policy and overhead costs, were assessed against the institutions. In addition, we recovered $0.6 million from the Canada Deposit Insurance Corporation for services provided to it.

Trust and Loan Companies

At the end of 1988, there were 30 federally incorporated trust companies and 30 federally incorporated loan companies operating in Canada. Of these, three trust and two loan companies were not taking deposits. The operating year of trust and loan companies begins on 1 January and ends 31 December each year.

During 1988, the economic environment proved favourable to



trust and loan companies in Canada as they moved to meet the strong demand for both residential and commercial mortgages.

Aggregate pre-tax profits of federally supervised trust companies increased to $370 million from $266 million in 1987. Similarly, pre-tax profits of federally incorporated loan companies rose to $914 million from $755 million in the previous year. Improved earnings resulted from strong asset growth, increases in fee-based income, and recovery of previously written-off investment losses.

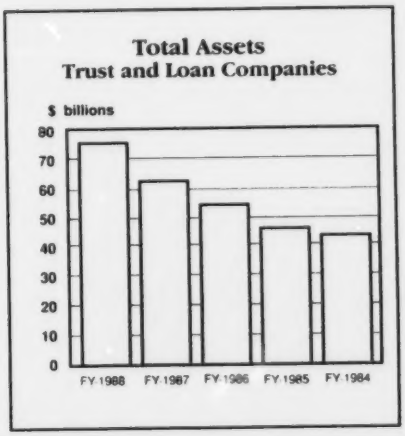
There were other important developments during 1988 as well:

• Total assets of federally supervised trust companies rose by 20 per cent in 1988 to $44 billion from $37 billion in 1987, reflecting larger mortgage portfolios. Return on assets also increased from 0.67 per cent in 1987 to 0.78 per cent in 1988.

• Total assets of federally supervised loan companies increased by 22 per cent to $118 billion from $96 billion in 1987, also because of increased mortgage demand. Return on assets, however, decreased slightly from 0.61 per cent in 1987 to 0.59 per cent in 1988.

• Net interest rate spreads of trust companies declined by 15 basis points during 1988 from 2.04 per cent to 1.89 per cent, reflecting the intense competition in the industry and the rising interest rate environment during the last half of 1988.

• Fee-based revenues for trust companies reached 2.1 per cent of average assets in 1988 compared to 1.9 per cent in 1987. Fee-based revenues, which arise mainly from service fees and estates, trusts and agencies fees, have been marked by narrow profitability margins due to competitive pressures.



The trust and loan industry continued to consolidate in 1988 with the amalgamation of four trust companies into Central Guaranty Trust Company and the merger of two loan companies into Central Guaranty Mortgage Corporation. At the end of 1988, seven mortgage loan companies accounted for 92 per cent of the assets of all federally supervised loan companies. And the largest four trust companies accounted for about 77 per cent of the total assets of federally supervised trust companies.

Co-operative Credit Associations

At 31 December 1988, there were seven associations that had been granted certificates under the Co-operative Credit Associations Act. This list encompasses the federally incorporated association — Canadian Co-operative Credit Society Limited — and six provincial co-operative credit associations, or credit union centrals, that are members of the federal association.

The primary function of the Canadian Co-operative Credit Society (CCCS) is to manage liquidity in the credit union system and provide liquidity to central credit unions to ensure that they meet their cash requirements. CCCS, as a direct clearer, is the system's link to the Canadian Payments Association and the Bank of Canada.

The membership of CCCS consists of 8 provincial co-operative associations, 12 financial co-operatives, and 5 international financial co-operatives. Eight provincial co-operative credit associations hold 98 per cent of CCCS's equity.

During 1988:

• Total assets of CCCS declined marginally from $981 million in 1987 to $932 million in 1988, reflecting a less active portfolio.

• Net earnings (losses) of CCCS improved with a decrease in net losses from $28 million in 1987 to $3 million in 1988.

• Assets of member co-operative credit associations increased to $4.6 billion from $4 billion in 1987, indicating increased credit union member activity.

Investment Companies

Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, to purchase bonds, debentures, shares, or to invest in real property for income or resale.

There were 18 investment companies registered under the federal Investment Companies Act at 31 March 1989. This compares to 20 companies in 1988.

Aggregate assets of the companies registered as of 31 March 1989 were $25.5 billion. At the same time in 1988, the assets of registered companies were $22.4 billion.

Supervising Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies

During 1988-89, the Office devoted 106 person-years to the supervision of insurance companies and fraternal benefit societies. The Office is responsible for supervising some 155 life insurance companies, 266 property and casualty insurance companies, and 39 fraternal benefit societies. The industry was assessed $11.3 million for 1988-89, including executive, policy and overhead costs. As well, the property and casualty companies were assessed $5.8 million to recover the administrative costs incurred by the liquidator during 1988-89 in winding up six property and casualty insurers that had failed in previous years.

Life Insurance Companies

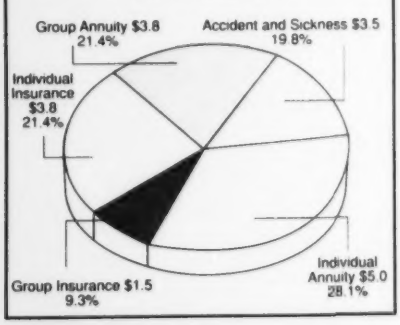
The life insurance industry in Canada comprises domestic and foreign-owned companies incorporated in Canada, either federally or provincially, and Canadian branch operations of companies incorporated outside Canada. All

federally incorporated companies and all non-resident companies operating in Canada on a branch basis are subject to federal insurance legislation administered by this Office. In addition to being federally registered, companies must also be licensed in each province or territory in which they conduct business.

At the 1988 year end, there were approximately 180 life insurance companies operating in Canada. Of those, 155 were federally registered; 59 were federally incorporated companies; and 96 were non-resident companies operating on a branch basis. Federally registered companies account for about 95 per cent of the life insurance market in Canada; provincially incorporated companies represent the remaining 5 per cent.

Life Insurers
Types of Business - 1988

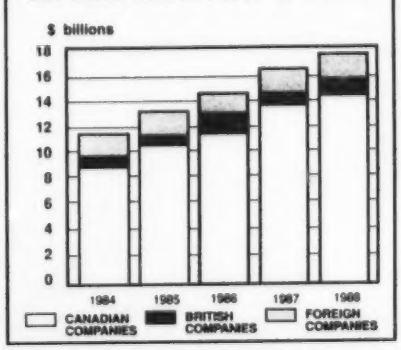
Net Premiums Written in Canada by Federally Registered Companies
(in billions of dollars)



Life insurance companies offer a variety of insurance products combining two primary elements: protection against financial hardship arising from death or illness, and accumulated savings. A larger proportion of new life insurance sales today are for coverage that provides pure insurance protection only; that is, term insurance, compared to the more traditional permanent insurance plans that have a significant savings element. In today's market, life insurance companies face stiff competition from other financial institutions, particularly banks and trust and loan companies, for the personal savings of consumers.

Life companies have been successful in attracting substantial sums of money in the form of individual and group retirement savings plans, both registered and non-registered. The sale of annuity products has been increasing steadily over the last decade. In 1988, 49.5 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada generated by federally registered companies resulted from the sales of annuity policies — 28.1 per cent related to individual annuity business, and 21.4 per cent to group annuity business.

Life Insurers
Life Insurance in Force in Canada



The accident and sickness insurance coverage provided by life insurance companies to Canadians supplements government-sponsored health insurance plans by providing extended health care benefits, disability income, dental coverage, and accidental death and dismemberment coverage. This type of insurance is generally sold through group plans or mass marketing. For 1988, net premium income arising from accident and sickness business transacted in Canada represented 19.8 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada generated by federally registered companies.

For the year ended 31 December 1988, federally registered companies reported net premium income of $17.6 billion from all lines of business in Canada and total assets in Canada at year end of $99 billion. The industry in Canada is characterized by the presence of a number of large Canadian-owned companies. For 1988, the 10 largest federally registered companies in terms of premium income accounted for 66.2 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada. Eight of the top 10 companies were Canadian-owned — five were mutual insurance companies (companies with no shareholders and whose entire board of directors is elected by policy-holders) and three were stock companies controlled by Canadians. The other two were non-resident companies operating in Canada on a branch basis.

A number of the larger federally incorporated companies have significant insurance operations outside Canada, particularly in the United States and the United Kingdom, through branches and subsidiaries. For the year ended 31 December 1988, federally incorporated companies reported net premium income outside Canada of $8.9 billion on a non-consolidated basis. By comparison, non-resident companies operating in Canada on a branch basis reported net premium income of $3.3 billion for the same period.

Life insurance companies generate revenue from two main sources — premiums received from policyholders, and earnings on invested assets. These two income elements are closely related because anticipated investment earnings are taken into account when companies set their premium rates. The principal uses of revenue are to pay benefits to policyholders and beneficiaries and to add to policy reserves and contingencies held for the protection of policyholders. Of the total worldwide income generated by federally incorporated companies, 45.9 per cent was paid out in claims and 29.9 per cent was added to policy reserves and contingencies. Of the remaining portion of revenues, 8.0 per cent was paid in operating expenses, 0.4 per cent in taxes, 0.6 per cent as dividends to shareholders of stock companies, and 4.1 per cent as dividends to policyholders.

Policy reserves represent the largest liability item on the balance sheet of a life insurance company. Policy reserves are the amounts that, together with the addition of future premiums and investment income to be earned, provide the funds necessary to pay contractual policy obligations. At the end of 1988, policy reserves represented 74.4 per cent of the worldwide liabilities of federally incorporated companies and 67.1 per cent of worldwide assets.

The Office requires the companies to maintain a margin of capital and surplus over liabilities. At the end of 1988, total capital and surplus for the industry provided a solvency margin of 8.3 per cent over liabilities.

Property and Casualty Companies

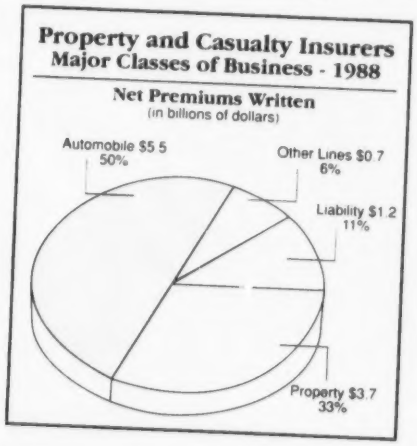
There are over 350 property and casualty insurance companies operating in Canada, leading to a highly competitive market environment. The majority (about 266) of the companies are federally registered and supervised. Of these, 113 companies are incorporated in Canada, and 153 are non-Canadian companies operating in Canada on a branch basis.

Companies registered federally account for approximately 85 per cent of the private market. Provincially incorporated companies account for the remaining 15 per cent.

The provinces of British Columbia, Saskatchewan, Manitoba and Quebec operate government-owned insurance companies, primarily in the automobile field. They account for additional premium volume equal to about 20 per cent of the volume generated in the private market.

Of the total business conducted by federally registered companies, less than 30 per cent is conducted by domestically-controlled companies. As a result, the industry is strongly influenced by external forces.

Property and Casualty Insurers
Major Classes of Business - 1988



The property and casualty insurance industry is extremely cyclical and volatile, mostly because prices are set by a marketplace made up of a large number of competitors. As well, amounts paid out in claims can vary significantly from what was expected when rates were set because of factors such as catastrophes, inflation, unexpected court awards, and so on.

The most recent financial downturn was experienced by the industry in 1984 and 1985 when companies' rates of return on capital fell to less than 5 per cent. One effect of the downturn was a difficulty in terms of consumers being able to get insurance. By 1986 and 1987, higher premium levels led to profits returning to favourable levels, and the availability crisis largely disappeared.

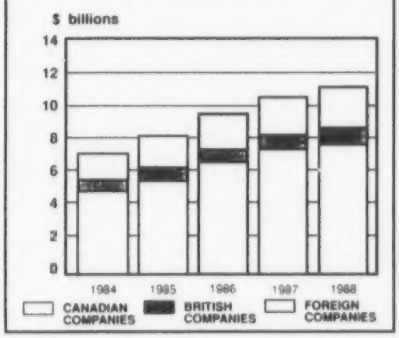
This year, prices are softening again, and operating results are deteriorating. For Canadian federally registered companies, net profits in 1988 were down some 25 per cent compared to 1987. The level of profits earned in 1988 by Canadian companies represented a 10 per cent return on equity, compared with 16 per cent in 1987. The decline in profitability continued the cyclical trend downward that started during the last quarter of 1987. And during 1988 claims continued to increase faster than premiums. This reflects the high level of competition in the industry, competition that has rarely in the past allowed profits to exceed a 10 per cent return on equity for more than a short time.

Federally registered companies reported net profits in 1988 of $953 million. Underwriting losses (that is, premiums less claims less underwriting expenses) of $804 million were more than offset by $1,969 million of investment income. Canadian federally registered companies reported earnings of $491 million. British and foreign companies operating in Canada on a branch basis reported net profits of $462 million.

Net profits for Canadian federally registered companies in 1988 represented 6 per cent of premiums; for British and foreign companies' Canadian operations, they represented 14 per cent.

Net premiums written by federally registered companies in 1988 amounted to $11.1 billion. (Canadian federally registered companies wrote some 71 per cent of the total, up from 69 per cent in 1987.) The share of total premiums represented by automobile business continued its gradual increase and stood at 50 per cent for the year, up from 47 per cent. Property business represented 33 per cent of the total, down slightly from 34 per cent; liability business represented 11 per cent, down from 12 per cent.

Property and Casualty Insurers
Net Premiums Written



Companies selling automobile insurance, particularly in Ontario, are experiencing the most severe decline in profitability. The newly created Ontario Automobile Insurance Board limited price increases in Ontario in that line of business during 1988 and, to date, in 1989.

Companies operating in this volatile sector of the financial industry tend to be small relative to those operating in the other sectors. Stringent minimum capital adequacy requirements are essential for ensuring company solvency. Federal minimum capital adequacy requirements were strengthened in 1987 and are having the desired effect of adding greater stability to the marketplace.

The strengthened capital adequacy requirements resulted in solvency margins, as measured by the excess of assets over liabilities, being relatively stable in 1988. Capital and surplus stood at about 33 per cent of liabilities and required reserves at year end of the same level that existed at the previous year end. But, with the current deteriorating profit trend, companies are finding it more difficult to meet the strengthened capital adequacy requirements by the same margin as before.

An increased number of mergers and acquisitions indicates that we may be seeing the beginning of a trend toward consolidation in this highly fragmented industry. At the moment, no participant has more than a 6 per cent market share.

Interim Financial Statements for Property and Casualty Insurance Companies

Recently we asked federally registered property and casualty insurance companies to file quarterly financial statements. On 13 July 1989 the Office sent an interim reporting package to every company, asking reinsurers to file semi-annually (as at 30 June) by 30 September; all other companies have been asked to file quarterly within 45 days beginning 30 September 1989.

Following consultation with the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Research Council, the interim reporting package was adopted by the Statement Sub-committee of the Canadian Council of Insurance Regulators for use by all interested jurisdictions. A standard format was adopted to ensure data consistency and to make it easier to

move from manual to electronic filing processes for interim as well as annual financial information.

We have been receiving interim statements from several property and casualty insurance companies in recent years. By asking all companies to begin filing interim statements, we expect to be in a better position to detect problems and trends at an early date and to take appropriate and quick action wherever necessary.

Actuarial Reports for Property and Casualty Insurance Companies

Beginning with the year ending 31 December 1987, property and casualty companies have been required to submit a report from an actuary on their policy and claims reserves. During a transitional period which ends in 1992, a person who is not an actuary may be authorized as a reserve specialist to prepare the required reports.

In 1988, 62 per cent of the Canadian companies and 46 per cent of the British and Foreign companies used actuaries to prepare the required reports. Actuarial involvement was, as can be expected, concentrated in the larger companies. Consequently, 86 per cent of the actuarial reserves in Canadian companies and 80 per cent of reserves in British and Foreign companies were reviewed by actuaries.

Two Property and Casualty Insurance Companies in Liquidation

During this reporting period, two federally registered property and casualty insurance companies encountered serious financial difficulties and were placed in liquidation by the courts.

American Mutual Liability Insurance Company, a Massachusetts company that operated in Canada on a branch basis, encountered financial difficulty in the United States and was placed in liquidation by the Massachusetts court. On 30 May 1989, the Supreme Court of Ontario issued an order directing the Canadian operations of American Mutual Liability Insurance Company be wound up under the Winding-up Act.

American Mutual Liability Insurance Company has ceased operations in Canada and has only a very few claims outstanding. It is expected that the $1.6 million of company assets under the control of the Canadian liquidator will be more than sufficient to meet all outstanding Canadian claims.

Advocate General Insurance Company of Canada was a federally incorporated company with assets of about $56 million. With a head office in Winnipeg, Manitoba, the company concentrated its business in automobile insurance in Ontario. The company experienced a significant operating loss in 1988 because of poor claim experience. Early in February 1989 the company announced that it had voluntarily ceased issuing new policies in its major line of activity. At the end of February it stopped issuing other types of new policies as well.

Based on investigations carried out early in 1989, the Superintendent's Office stated that it was not satisfied that the company had sufficient assets to meet its obligations under its remaining policies. This view was confirmed by a firm engaged by the Minister of State (Finance) to advise him on the matter pursuant to provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act.

In late April 1989, the Minister of State (Finance) directed that Advocate General be placed under the control of the Superintendent. The Minister withdrew the company's certificate of registry and requested the Attorney General of Canada to apply to the Manitoba Court of Queen's Bench for an order to wind up the company under the Winding-up Act. On 5 July 1989 the Manitoba Court issued the order and appointed the Superintendent as provisional liquidator.

In situations where the Superintendent is appointed as liquidator, the administrative expenses involved in carrying out the winding up are paid by the insurance industry. The objective is to ensure that the assets of the company are used not to meet the liquidator's expenses but to pay claims for losses and to refund the portion of premiums applicable to the period after the date of the winding-up order.

Claims for losses rank ahead of claims for refunds of premiums. As a result, policyholders will not receive any refund of premiums unless all claims for losses are paid in full. It is too early to say whether the company's remaining assets will be sufficient to pay claims in full.

We expect that a significant portion of claims for losses will be paid. As discussed earlier in this report, claimants are now protected through the industry's Property and Casualty Insurance Compensation Corporation, and the corporation is making arrangements to pay claims for losses as quickly as possible. To receive payment from the corporation, claimants for losses must assign their claim against the liquidator to the corporation. Very few of the claims against Advocate General are expected to exceed the corporation's $200,000 limit.

Fraternal Benefit Societies

The Canadian marketplace is also served by fraternal benefit societies. These organizations are incorporated for benevolent or religious purposes and they provide basic insurance protection to members and their families. At the end of 1988 there were about 70 fraternal benefit societies operating in Canada. Thirty-nine were federally registered — 16 federally incorporated societies and 23 non-resident societies operating in Canada on a branch basis. Fraternal benefit societies account for about 1 per cent of the life insurance market in Canada.

Supervising Pension Plans

In accordance with planning initiatives taken in recent years, we conducted 40 on-site examinations of pension plans during 1988-89 and have scheduled 60 on-site examinations for the coming year.

In selecting individual plans for on-site work, the Office attempts to identify cases that are perceived to pose the greatest exposure to risk with respect to plan members' benefit security. As consistent examination standards and methodology for supervising and regulating all financial institutions are developed and refined, procedures for examining pension plans will also evolve.

Pension Benefits Standards Act, 1985

During 1988-89, 18 employees were directly involved in supervising pension plans subject to the Pension Benefits Standards Act, 1985. There were on-site examinations of 40 pension plans conducted during the year. Eighty-six new plans were registered during the year. Fifty-two plans discontinued business during the year; one of them was terminated as a result of action taken by the Superintendent.

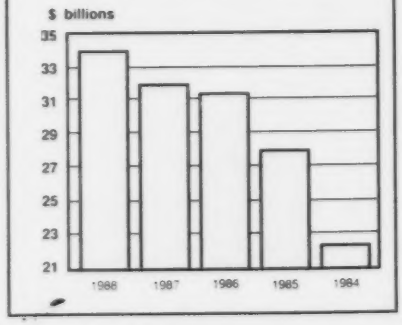
Operating costs for 1988-89 amounted to $1.3 million. Of that amount, $0.6 million was recovered through fees levied on plan sponsors. Work was initiated during the year to move toward full cost recovery, and an interim plan was developed to increase the amount recovered to about $1.3 million by 1990-91.

The main objectives of the Pension Benefits Standards Act, 1985, are to ensure that pension plans subject to its requirements provide benefits in an equitable manner to retiring and terminating members and their spouses and remain in a financial position to pay the pensions that have been promised. The Act sets minimum standards in such areas as eligibility for plan membership and locking-in of contributions, portability of pension entitlements, minimum employer contributions, early retirement rights, and information disclosure.

The Act applies to over 1,000 employer-sponsored pension plans covering over 600,000 members who are employed in organizations that come under federal jurisdiction. These include such enterprises as banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, including some Crown corporations. The pension plans of many of Canada's largest corporations, employing tens of thousands of people across the country, are subject to the requirements of the Act. But over 180 plans cover groups of five employees or less and 75 of these plans have only a single member. The supervision of approximately 70 of the plans subject to the Act has been delegated to the provinces pursuant to federal-provincial reciprocal agreements. Plans for Members of Parliament, the Public Service of Canada, the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police are not supervised by the Office; their pensions are governed by their own statutes.

At 31 December 1988 the estimated total market value of pension plan assets subject to the Act was $33.8 billion. This represents a 6 per cent growth rate from the previous year ($31.9 billion).

Estimated Total Market Value of Pension Plan Assets Subject to PBSA, 1985



Pension Plan Financial Statements

In November 1988, the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) issued an exposure draft on proposed accounting recommendations for pension plans. The features are as follows:

- pension plan financial statements should be prepared using the accrual basis of accounting and should include a statement of net assets and a statement of changes in net assets;
- invested assets should be carried at market values;
- pension obligation information for defined benefit pension plans should be disclosed in the financial statement;
- the funding policy and any changes in funding policy during the period should be disclosed.

The Office responded to the CICA's invitation to comment both as a separate organization and as a member of the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities. We are generally supportive of the proposals because the standards will improve the consistency of pension plan auditors' reports and will help to produce more meaningful financial information.

We look forward to working with the CICA to ensure that the various disclosures of financial information made by auditors, actuaries and plan sponsors to regulators, plan members and corporate shareholders are consistent and reconcilable.

The Office's Actuarial Services

The main responsibilities of Actuarial Services are to conduct periodic valuations of various pension plans sponsored by the government for its employees, including the Canadian Forces and the RCMP, and to make projections for the purpose of determining costs under social security programs such as the Canada Pension Plan and old age security pensions.

The Public Pensions Reporting Act requires that the various pension plans be valued at least once every three years. Reports on these valuations must be completed within 18 months of the effective date of the valuation.

During the period covered by this report, the Office completed actuarial valuations in respect of Public Service Superannuation (at 31 December 1986) and Canadian Forces Superannuation (at 31 December 1987). The report on Public Service Superannuation was tabled in the House of Commons on 13 April 1989; the report on Canadian Forces Superannuation is expected to be tabled in the fall.

During the same period, Actuarial Services also completed valuations of other minor pension and insurance programs.

A memorandum of understanding between the Office and the Department of Supply and Services covering the provision of actuarial valuation data for the Public Service Superannuation was signed in May 1989. A similar memorandum between the Office and the RCMP was signed in August 1989. Last year, the Office signed a memo with the Department of National Defence regarding the provision of actuarial valuation data for the Canadian Forces.

Actuarial Services is now preparing the Eleventh Statutory Report on the Canada Pension Plan (at 31 December 1988) and an actuarial report on old age security pensions, also at 31 December 1988.

Complaints and Inquiries

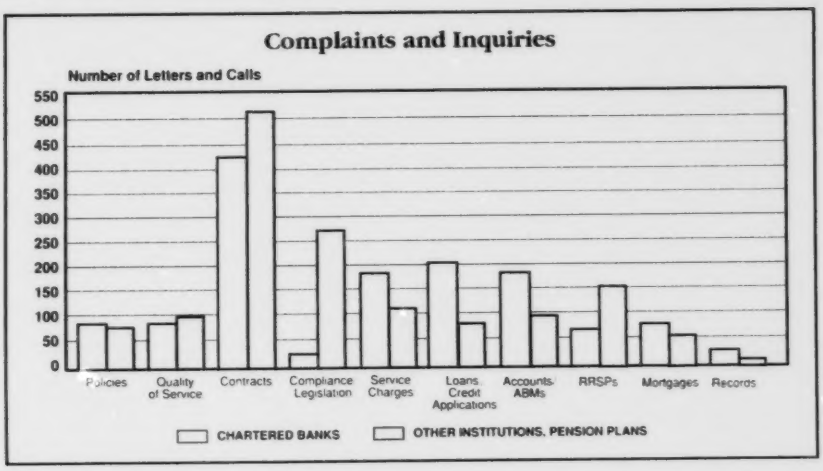
During the period covered by this report, the Office's Communications and Public Affairs Division handled some 5,800 phone calls and letters from individuals making inquiries about financial institutions. Over 3,000 of these inquiries were either for general information about the Superintendent's Office, pending legislation and other matters or about concerns and issues that are outside the jurisdiction of the federal government.

The remaining inquiries or complaints related to the various federally regulated financial institutions and pension plans.

In handling letters and calls, we do not differentiate between an inquiry

and a complaint; both are treated in the same way. The Office's role in this regard is one of mediation. Most complaints and inquiries can be addressed as soon as they are received. However, in some cases, we contact the financial institution or plan.sponsor concerned to find out all the relevant information about the issue at hand. In the large majority of these cases, the institution contacts its customer direct and answers the inquiry or works out a solution to the problem. In other cases, the institution contacts our Office and we are then in touch with the customer.

During this reporting period, we responded to some 1,360 complaints and inquiries concerning chartered banks and about 1,460 in respect of trust and loan companies, investment companies, insurance companies, and federally regulated pension plans.



Looking to 1990

We are optimistic that the co-operative spirit that exists among regulators, throughout Canada and abroad, will continue to flourish. . .

Over the past two years, our Office has made considerable strides in strengthening supervisory processes. While the financial services sector continues to benefit from benign conditions, we are confident that the experience we have all gained to date will allow us to deal effectively with problems that may emerge should economic conditions become less favourable.

There has been a great deal of development in international activity that affects the financial services sector. And we are anticipating effects both from the move toward Europe 1992 and the ever-increasing importance of economic growth in the Pacific Rim. These dynamic changes, which will be quickly upon us, are added to those challenges that already exist. Our strength remains to keep on top of these trends while maintaining an effective oversight of the solvency of federally regulated institutions.

Our coming year will require us to continue our focus on the changes in legislation that the government has announced for Canada's financial sector. The timing could not be more appropriate for clarifying the rules of the game — as we reported last year, financial institutions are increasingly operating at the limits permitted by existing laws.

All the indicators point to more challenges for regulators in all jurisdictions. The effectiveness of our Office and the modifications that we have made in our approach to supervision have been well received by the institutions we regulate. We are optimistic that the co-operative spirit that exists among regulators, throughout Canada and abroad, will continue to flourish, contributing to the smooth functioning of the financial sector, allowing Canadian institutions to participate effectively in meeting the needs of the people they serve, and providing a level of protection to consumers of financial services that is second to none.

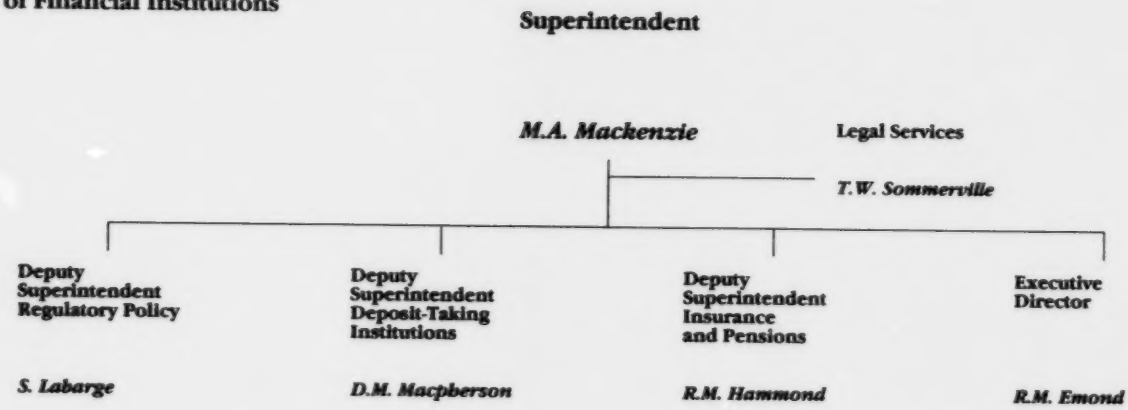
Organization of the Office of the Superintendent of Financial Institutions

Our capability to ensure that institutions meet high standards has been and will continue to be dependent on the energies, focus and skills of people.

The Superintendent's Office is organized into four sectors. Three sectors are headed by Deputy Superintendents, two responsible for operating divisions and one responsible for regulatory policy matters, including policy development and input into the government's legislative initiatives. The other sector, Management Services, under the direction of the Executive Director, provides program support in relation to personnel, finance, administration, systems, data validation and distribution services.

The Deputy Superintendents and the Executive Director report to the Superintendent; the Legal Services unit also has a direct reporting relationship.

EXHIBIT 1
Office of the Superintendent of Financial Institutions



Regulatory Policy

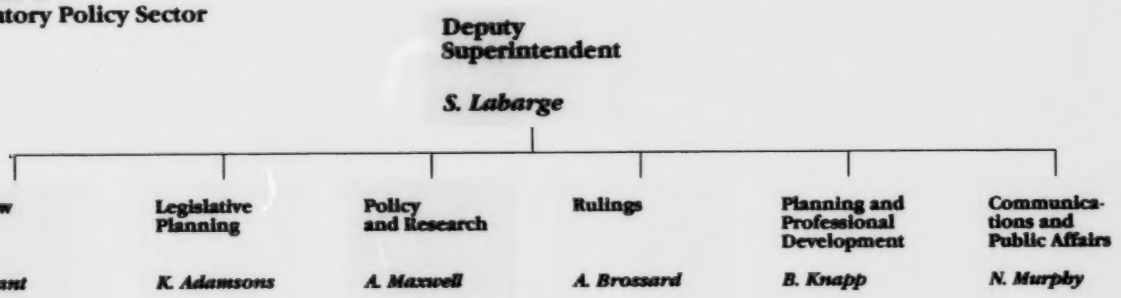
The Regulatory Policy Sector is responsible for developing regulations, formulating policy and legislative proposals, carrying out research, and reviewing complex requests from institutions in order to advise Ministers in respect of rulings they may consider. The Sector ensures that an even-handed approach is taken in making rulings, interpretations and regulations that apply to federally regulated financial institutions.

Professional Development is also part of the Policy Sector, as is Communications and Public Affairs, the division that handles complaints and inquiries and manages publications, contacts with industry and government organizations, and media relations.

During the year, the Office developed a review and evaluation program. Internal audit, program evaluation, and quality assurance will be managed by a review division in this Sector starting 1 October 1989.

Staff of Regulatory Policy are mostly located in Ottawa; there are also three Policy staff members in the Toronto office.

EXHIBIT 2
Regulatory Policy Sector



Deposit-Taking Institutions

This Sector, with offices in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and Ottawa, is responsible for supervising federally regulated banks, trust, loan and investment companies, and co-operative credit associations. The Sector focuses on monitoring the solvency of these institutions and on determining their compliance with federal legislation and regulations. The Sector carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation.

During 1988-89, the Office moved to strengthen the Deposit-Taking Institutions Sector in Toronto. Person-years grew from 18 to 35, and the Sector's monitoring function was transferred fully to the Toronto office with other regions (Montreal, Winnipeg and Vancouver) reporting through the Director General, Examinations, in Toronto.

The Deposit-Taking Institutions Sector in the Toronto office is organized into three groups — one responsible for supervising Schedule I banks, one for Schedule II banks, and one responsible for supervising trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. In addition, there is a Director of Specialist Support to co-ordinate system-wide reviews.

This major reorganization brings the examiners of financial institutions close to the headquarters of the institutions we supervise, wherever they are throughout the country.

EXHIBIT 3
Deposit-Taking Institutions Sector

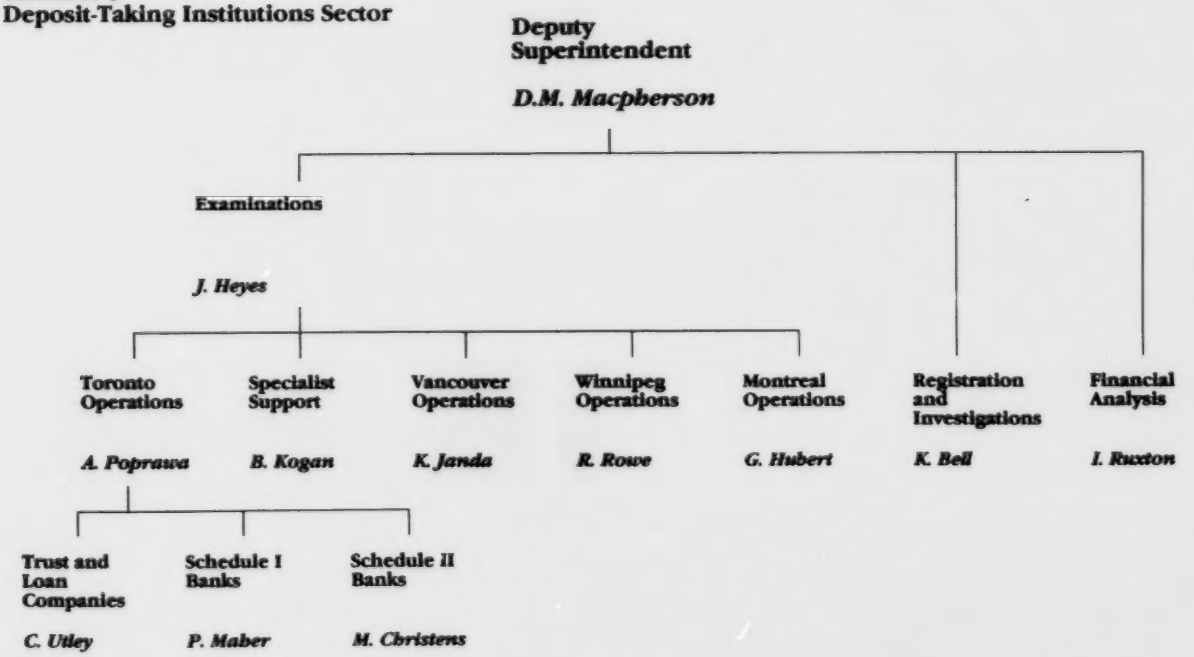
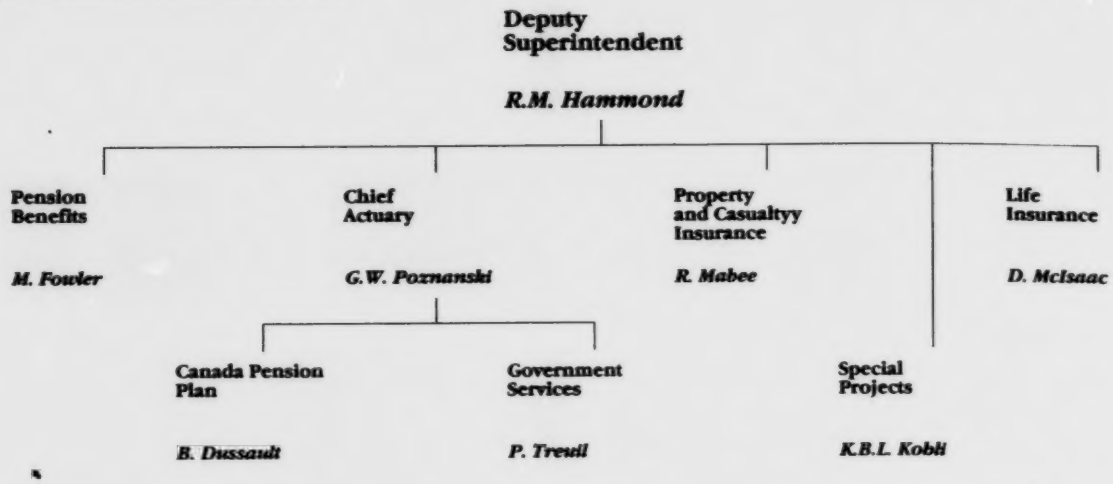


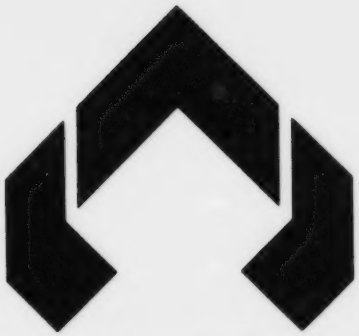
EXHIBIT 4
Insurance and Pensions Sector



Insurance and Pensions

This Sector has four major divisions — Life, Property and Casualty, Pension Benefits, and the Chief Actuary. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required to provide actuarial advice and services to government and the significant differences that exist between the segments of the insurance industry. The Insurance and Pensions Sector has staff in Ottawa and Toronto and uses the services of examiners located in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

During 1988-89 the former Chief Actuary, Walter Reise, retired after 42 years of public service. George Poznanski, previously Assistant Deputy Superintendent, was appointed Chief Actuary in June 1989.



Bureau du surintendant
des institutions financières

Rapport annuel

1989

Canada

N° de catalogue IN-1989

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications
Imprimerie : MOM Printing
Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,
prière de communiquer avec la directrice, Communications et affaires publiques.

Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada
Bureau du surintendant des institutions financières Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H2

À l'honorable ministre des Finances

Monsieur le Ministre,

En vertu de l'article 25 de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du Bureau pour 1989.

Ce rapport, qui englobe le période comprise entre septembre 1988 et août 1989, renferme des renseignements qui, je l'espère, vous seront utiles, ainsi qu'à tous les députés et sénateurs, au public en général et aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le surintendant,

Michael A. Mackenzie

Ottawa, octobre 1989

Canada

Adresses du Bureau du surintendant

À Ottawa

255, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Télécopieur : 613-952-8219)

Plaintes et demandes de renseignements au sujet des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale
(613) 990-7788
(613) 990-7849
(613) 990-7890

À Toronto

1, rue Front ouest
2e étage ouest
Toronto (Ontario)
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Télécopieur : 416-973-7021)

À Montréal

Complexe Guy-Favreau
200, boulevard René-Lévesque ouest
Tour ouest, pièce 909
Montréal (Québec)
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Télécopieur : 514-496-1726)

À Winnipeg

Lakeview Square One
Case postale 52
155, rue Carlton, pièce 307
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Télécopieur : 204-983-7423)

À Vancouver

800, rue Burrard, pièce 940
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Télécopieur : 604-666-6717)

BUREAU DU SURINTENDANT
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Comité exécutif

Surintendant	Michael A. Mackenzie
Surintendant adjoint, Assurance et pensions	Robert M. Hammond
Surintendant adjoint, Politique de réglementation	Suzanne Labarge
Surintendant adjoint, Institutions de dépôts	Donald M. Macpherson
Directeur exécutif	Robert M. Emond
Avocat général	T. William Sommerville
Directrice, Communications et affaires publiques	Nancy A. Murphy

Message du surintendant

Au cours de l'année écoulée, le Bureau a connu une croissance soutenue et a consolidé ses activités. Le rythme du changement au sein du secteur financier, au Canada et à l'étranger, nous oblige, en tant qu'organisme de réglementation, à nous tenir au courant de l'évolution de la situation, à y réagir et à nous y adapter. Par conséquent, nous devons sans cesse nous efforcer à améliorer notre capacité de protéger le système, dans l'intérêt des déposants, des assurés, des investisseurs et de tous ceux qui dépendent des institutions financières canadiennes pour gérer leurs entreprises et leurs affaires personnelles. Cette tâche est sans cesse plus exigeante et il se peut fort bien que nos réalisations de l'an dernier ne soient plus suffisantes cette année.

L'élaboration de normes de prudence permettant de suivre l'évolution des marchés représente un défi de taille pour tous les organismes de réglementation. Ces normes doivent être conçues de manière à offrir la protection nécessaire sans empêcher les institutions financières canadiennes de livrer une saine concurrence, au pays et à l'étranger.

L'application de normes nationales de prudence efficaces aux marchés financiers de toutes les régions du Canada constitue une exigence fondamentale pour le bon fonctionnement du système financier canadien. Qu'elles soient mises en oeuvre par les autorités de réglementation fédérales ou provinciales, ces normes sont importantes en ce qui concerne les rapports entre les organismes de réglementation et les institutions dont ils assurent la surveillance. En cette période de changement et de croissance, les institutions qui composent le système financier canadien jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie, tant au pays qu'à l'étranger. Leur réputation internationale de sécurité et de solidité représente un élément essentiel de la capacité du Canada de se tailler une place de choix dans une économie mondiale de plus en plus ouverte et sans cesse plus exigeante.

Nous avons collaboré avec la Banque des règlements internationaux (BRI) pour mettre au point un cadre de convergence des fonds propres pondérés en fonction des risques à l'intention des banques, y compris les banques canadiennes, qui exercent leurs activités dans un marché concurrentiel à l'échelle internationale. Ces normes sont le fruit de nombreuses années d'effort; nous prévoyons qu'elles seront appliquées intégralement d'ici 1992. Nous sommes fiers de notre participation à ces travaux et nous nous préparons maintenant à mettre ces normes en oeuvre au Canada et à appliquer quelques-uns des concepts principaux à d'autres institutions de dépôts. En outre, nous procédons actuellement, en étroite collaboration avec l'industrie de l'assurance-vie, à l'élaboration de normes efficaces en matière de capitaux.

Nous avons également fait des progrès avec nos homologues des provinces dans la mise au point de méthodes uniformes de surveillance des institutions financières. Nous avons l'intention d'accélérer ce processus pour que les institutions financières canadiennes soient en mesure d'exercer leurs activités d'une manière efficace sans être écrasées par une réglementation excessive. Nos efforts concertés nous ont permis d'adopter des mesures afin d'uniformiser les formulaires des états financiers fédéraux et provinciaux exigés des compagnies d'assurance et, plus récemment, pour assurer une surveillance efficace des courtiers en valeurs mobilières appartenant à des banques et pour améliorer le partage de l'information.

Les organismes chargés de réglementer le secteur des services financiers doivent de plus en plus concentrer leurs efforts sur les méthodes de surveillance à appliquer pour assurer la sécurité et la prospérité du système financier plutôt que de chercher à déterminer les organismes ou les personnes qui doivent effectuer ce travail. Je me réjouis de constater une nouvelle forme de collaboration que je continue d'ailleurs à appuyer.

Notre capacité de veiller à ce que les institutions respectent des normes rigoureuses dépend et continuera de dépendre de l'énergie, du dévouement et des compétences de notre personnel. Nous avons réalisé des progrès importants au chapitre de l'élaboration et de l'amélioration des normes d'inspection des institutions financières placées sous notre gouverne, et de l'acquisition et de la mise en valeur des compétences nécessaires pour permettre aux employés du Bureau de s'acquitter le plus efficacement possible de leur fonction de surveillance. Il convient également de souligner la volonté des institutions financières canadiennes, que ce soit au niveau de la direction, des administrateurs, des vérificateurs, des actuaires ou d'autres conseillers professionnels, d'accepter nos objectifs et nos normes et de collaborer avec nous en vue de les atteindre et de les appliquer.

Compte tenu de l'importance de ces objectifs, nous avons pour politique de préciser aux institutions dont nous assurons la surveillance les raisons qui motivent nos décisions, plus particulièrement les plus difficiles. Si nous ne procédons pas ainsi, ces institutions seront moins portées à collaborer; notre intervention pourrait alors être jugée arbitraire, bureaucratique et déraisonnable. Je suis convaincu que cette situation ne se produira pas parce que nous avons établi de solides liens de communication avec tous les intervenants du secteur financier.

Nos travaux sont des plus visibles sur les marchés financiers; nos normes et nos activités doivent commander le respect des décisionnaires de tous les centres financiers à l'échelle mondiale. En terminant, je tiens à remercier sincèrement le Comité exécutif et tous mes collaborateurs de leur importante participation en vue d'atteindre cet objectif.

Table des matières

Lettre d'accompagnement *iii*

Adresses du Bureau du surintendant *iv*

Comité exécutif *iv*

Message du surintendant *v*

Le mandat et la mission du surintendant *1*

La réglementation des années 90 *2*

Les normes de prudence *3*

Les pouvoirs et les normes des institutions *6*

Le cadre de surveillance *6*

La surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale *8*

Points saillants en 1988-1989 *9*

L'économie *9*

Le blanchiment de fonds *9*

La dette des pays moins développés *9*

L'échange de lettres avec les vérificateurs des institutions financières *9*

Les provisions pour le SIDA *10*

Les règles comptables à l'intention des institutions financières *10*

Les régimes d'indemnisation *11*

Survol des diverses industries *11*

La surveillance des institutions de dépôts *11*

Les banques à charte *11*

Les sociétés de fiducie et de prêt *13*

Les associations coopératives de crédit *14*

Les sociétés d'investissement *14*

La surveillance des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels *14*

Les compagnies d'assurance-vie *15*

Les compagnies d'assurance de biens et de risques divers *16*

Les états financiers provisoires des compagnies d'assurance de biens et de risques divers *18*

Les rapports actuariels des compagnies d'assurance de biens et de risques divers *18*

Deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers en voie de liquidation *18*

Les sociétés de secours mutuels *19*
La surveillance des régimes de retraite *19*
La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension *19*
Les états financiers des régimes de retraite *20*
Les services actuariels offerts par le Bureau *20*
Les plaintes et demandes de renseignements *21*
Que nous réservent les années 90? *22*
La structure hiérarchique du Bureau du surintendant des institutions financières *23*

Le mandat et la mission du surintendant

La mission du surintendant consiste à protéger le public en veillant à ce que les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale respectent toutes leurs obligations.

Le Bureau du surintendant des institutions financières a vu le jour en juillet 1987 à la suite de la décision du gouvernement de grouper le Département des assurances, qui avait été créé il y a plus de cent ans, et le bureau de l'Inspecteur général des banques, qui avait été établi en 1925.

Le surintendant des institutions financières est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou une licence émise par le gouvernement fédéral et de surveiller les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. Le Bureau du surintendant doit également fournir des rapports actuariels sur divers programmes de pensions publiques.

En plus d'assumer la responsabilité de la loi créant le Bureau et des pouvoirs qui en découlent, le Bureau du surintendant s'acquitte de son mandat en appliquant les lois régissant les institutions financières fédérales, soit la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les sociétés de fiducie, la Loi sur les compagnies de prêt, la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi sur les associations coopératives de crédit et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Le Bureau met également en application la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise, et il exécute certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

La mission du surintendant consiste à protéger le public en veillant à ce que les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale respectent toutes leurs obligations. Pour bien accomplir sa mission, le Bureau doit :

- contrôler le degré de conformité des institutions aux lois, règlements et lignes directrices en appliquant un processus d'évaluation des sociétés et d'échanges efficaces;
- prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la suffisance des liquidités et la solvabilité de chaque institution; et
- élaborer des politiques en vue de garantir un cadre juridique et réglementaire à la fois sûr et équilibré.

Les mesures prises par le Bureau sont motivées d'abord et avant tout par une attention prudente à l'égard de la suffisance des liquidités et de la solvabilité de chaque institution. Cet objectif se fonde sur l'hypothèse voulant que la confiance du public dans la sécurité des institutions financières est essentielle à l'équilibre de l'économie canadienne.

Pour remplir efficacement son mandat et s'acquitter convenablement de ses responsabilités, le Bureau continue de se doter d'un personnel compétent, bien formé et très motivé qui est dirigé par une équipe de haute gestion intéressée par l'excellence, l'équité, la sûreté et la sécurité du système financier canadien. En raison de la rapidité des progrès et des changements au sein des institutions financières partout dans le monde, nous ne saurions trop insister sur la nécessité de compter sur des employés dévoués et professionnels à tous les niveaux.

Le gouvernement du Canada continue d'appliquer son vaste programme de réforme législative à l'égard des institutions financières canadiennes. Il est prévu que la nouvelle législation tiendra compte de l'évolution rapide des systèmes financiers au Canada et partout dans le monde. D'importantes modifications seront apportées à la Loi sur les sociétés de fiducie, à la Loi sur les compagnies de prêt et aux lois sur les compagnies d'assurance. De même, de profonds changements sont actuellement apportés à la Loi sur les banques.

La loi créant le Bureau reconnaissait l'évolution inévitable du système financier; elle a donc conféré au surintendant une vaste gamme de pouvoirs d'intervention qu'il peut appliquer dès qu'il décèle un problème à l'intérieur d'une institution. Parmi ces pouvoirs, mentionnons l'émission d'ordonnances exécutoires à des institutions financières pour que ces dernières se conforment aux lois et règlements.

Le Bureau a mis au point un cadre général pour orienter les travaux d'inspection des institutions financières. Ces travaux visent à évaluer la solvabilité d'une institution et à déterminer si elle respecte les lois et règlements. Le processus d'inspection comprend trois étapes : la planification, l'inspection sur place et les rapports. Le Bureau élabore actuellement des normes qui seront appliquées à toutes les étapes d'inspection et, de façon uniforme, à toutes les institutions financières et à tous les régimes de retraite.

Dans le cadre de ses programmes d'inspection, le Bureau recueille des renseignements sur les activités des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale, dans le but d'élaborer des projets de politique devant être soumis à l'examen du gouvernement et d'évaluer les points forts et les faiblesses des divers éléments du système financier de manière à bien conseiller les ministres et d'autres intervenants.

L'ensemble des travaux du Bureau vise à garantir la protection et la sécurité des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite.

La réglementation des années 90

Une question fondamentale oriente toutes nos préoccupations : comment pouvons-nous élaborer des normes applicables qui soient à la fois suffisamment précises pour garantir la protection des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite, et assez souples pour ne pas empêcher les institutions financières canadiennes de se livrer une concurrence à la fois vigoureuse et saine, tant sur la scène nationale qu'internationale?

Au cours des cinq prochaines années, le système financier canadien et les industries qui le composent se transformeront, innoveront, s'élargiront et évolueront davantage qu'au cours des cinq dernières années qui ont également connu un important revirement. Le document intitulé « Le secteur financier : Nouvelles directions » publié par le gouvernement en 1986 prévoyait de profondes modifications à la législation régissant les institutions financières canadiennes; au cours des années 90, les projets énoncés dans ce document seront mis en oeuvre après avoir été discutés, débattus, améliorés et mis au point.

Le document sur le secteur financier a fait couler beaucoup d'encre au sujet de l'effondrement des quatre piliers de notre système financier, du caractère changeant des services financiers et du défi que devront relever les organismes de réglementation pour tout au moins maintenir le rythme du changement, les industries financières se dotant rapidement de nouveaux rôles sur les marchés nationaux et internationaux. Dans le contexte futur, et même actuel, les organismes de réglementation doivent se poser des questions fort complexes et y trouver des réponses s'ils comptent s'acquitter de leur mandat.

Une question fondamentale oriente toutes nos préoccupations : comment pouvons-nous élaborer des normes applicables qui soient à la fois suffisamment précises pour garantir la protection des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite, et assez souples pour ne pas empêcher les institutions financières canadiennes de livrer une concurrence à la fois vigoureuse et saine, tant sur la scène nationale qu'internationale?

Il s'agit certes du défi le plus important et le plus fascinant que doivent relever aujourd'hui les organismes de réglementation. Et il en sera ainsi pour longtemps.

Qui dit concurrence, dit conflit, rivalité, risque, gain aux dépens de l'adversaire. Ce terme précis et fort englobe les notions d'attaque, d'action et de mouvement. Par contre, la protection est synonyme de refuge, de sûreté, de sécurité; dans ce cas, il n'y a ni risque ni danger, que du réconfort.

Certes, nous reconnaissons que la sûreté, la sécurité et la fiabilité représentent des éléments fondamentaux d'un système financier solide et que la concurrence, la prise de risques et l'innovation sont des éléments essentiels de la croissance et du progrès. Par conséquent, le défi qui s'offre aux organismes de réglementation et aux institutions financières consistera à trouver le point commun entre ces éléments différents. Ensuite, grâce à la collaboration, ils devront établir des préceptes et des principes pour maintenir un juste équilibre; d'une part, ils devront faire preuve d'uniformité pour ce qui est de l'application des règles et, d'autre part, de souplesse en vue de protéger les consommateurs et d'intensifier la concurrence entre les divers intervenants.

Mais il ne faut surtout pas oublier que nous n'avons pas encore en main toutes les pièces du casse-tête. Des prévisions ont été effectuées au sujet de la physionomie du secteur financier dans les années à venir : les intervenants seront probablement moins nombreux, mais leur taille sera plus imposante, les risques augmenteront de façon appréciable, les rapports seront plus complexes et plus compliqués à mesure que les intervenants se disputeront une part du marché, les types d'opérations seront plutôt indéfinis et il y aura davantage de possibilités de conflits d'intérêt. Il ne fait aucun doute que nous devons nous tourner vers l'avenir et prendre courageusement des mesures pour élaborer des normes que nous appliquerons à ce nouveau contexte. Toutefois, ces normes doivent être à la fois bien établies, promulguées, appliquées, maintenues et respectées.

Les normes de prudence

Nous ne partons pas à zéro. Des mesures ont déjà été prises, et d'autres le seront bientôt, afin d'établir des règles de suffisance des capitaux à l'intention des divers intervenants du système financier.

L'un des plus importants mécanismes de réglementation réside dans la capacité de mettre au point des règles relatives à la suffisance des capitaux. Les capitaux représentent le tampon nécessaire pour absorber les pertes ou les ralentissements imprévus, en vue de protéger les assurés et les déposants.

L'an dernier, le Bureau a publié, à l'intention des banques, des lignes directrices relatives à la mise en oeuvre au Canada des normes de convergence des fonds propres élaborées par la Banque des règlements internationaux (BRI). La BRI se compose des banques centrales et des organismes de surveillance des banques de la Belgique, du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse, du Royaume-Uni et des États-Unis. La BRI est l'une des tribunes les plus importantes pour l'échange d'information sur les marchés financiers.

Nous avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à régler un certain nombre de détails techniques et à aider les banques à interpréter les règles de la BRI. Vu que les nouvelles règles exigent la collecte de renseignements sur des postes hors bilan qui n'ont pas encore été déclarés, les banques ont dû adapter leurs systèmes de saisie de données pour permettre au Bureau de suivre convenablement l'évolution de leurs capitaux.

L'acceptation générale, au sein de l'industrie des services financiers, du fait que les risques différents nécessitent des niveaux de capital différents influe également sur le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent des compagnies d'assurance-vie. Des règles relatives aux capitaux ont été proposées et les discussions se poursuivent auprès de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et des membres de l'industrie pour mettre au point dans les plus brefs délais des normes de suffisance des capitaux qui tiendront compte des préoccupations en matière de réglementation et des risques liés aux portefeuilles des diverses institutions.

Ces importantes mesures visant à uniformiser les règles de suffisance des capitaux partout dans l'industrie des services financiers sont très encourageantes. Elles préparent la mise en place de normes uniformes à l'échelle nationale et internationale. Cependant, toutes ces étapes ne peuvent être franchies en vase clos. Nos institutions financières assujetties à la réglementation fédérale exercent leurs activités sur des marchés nationaux et internationaux relevant d'autres administrations également habilitées à établir des règles de prudence. Des ententes ne sont conclues qu'après de vastes consultations, de longues discussions et de nombreux compromis.

Au cours de la prochaine année, nous devrons faire progresser les travaux à l'égard de la suffisance des capitaux. Les sociétés de fiducie et le mouvement coopératif nous ont demandé d'envisager la possibilité d'adapter les principes de la BRI et de les appliquer à leurs industries. Nous devrons évaluer leurs profils de risques dans le cadre de l'examen permanent de la suffisance des capitaux. Les recherches se poursuivent dans d'autres domaines comme les risques de taux d'intérêt, les risques de placement sur les valeurs mobilières, les risques de

change et les risques de règlement. Les conclusions de ces études devraient constituer une solide base d'évaluation des risques assumés par les institutions financières, quelle que soit l'industrie.

Bon nombre d'organismes de réglementation relevant d'autres administrations craignent que des règles de prudence complètement différentes ne les obligent à assouplir quelque peu leurs propres règles pour attirer des institutions financières sur leur territoire ou conférer à leurs institutions un avantage concurrentiel. Les organismes de réglementation redoutent également la possibilité d'un marché inefficace si les institutions sont assujetties à des niveaux de réglementation inconciliables.

Dans le cas des banques, les normes de fonds propres sont établies à l'échelle internationale sous l'égide de la Banque des règlements internationaux. La Société d'assurance-dépôts du Canada et les organismes provinciaux de réglementation manifestent de l'intérêt à l'égard des règles appliquées aux sociétés de fiducie. En outre, les organismes provinciaux de réglementation s'intéressent aux règles qui régissent les compagnies d'assurance-vie et les compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Il est essentiel que les méthodes de surveillance prudentes soient uniformes pour assurer l'application de normes communes à l'échelle nationale et internationale, quel que soit l'organisme de réglementation.

Si les règles en matière de capitaux étaient uniformisées, les organismes de réglementation pourraient appliquer un cadre commun aux institutions dont ils assurent la surveillance. Nous avons toutes les raisons de croire que les discussions que nous entamerons au cours de la prochaine année avec nos collègues des provinces et à l'échelle internationale nous permettront de réaliser des progrès en vue d'en arriver à un consensus essentiel dans ce domaine.

L'an dernier, le Bureau a ressenti les premiers effets de la déréglementation, c'est-à-dire la participation des banques dans des maisons de courtage en valeurs mobilières. En 1988, des protocoles d'entente ont été signés avec les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique. En outre, nous avons tenu des consultations et des audiences auprès des commissions provinciales des valeurs mobilières à l'égard des questions d'intérêt commun. Ces questions ont porté sur des sujets purement nationaux de même que sur un certain nombre de questions d'envergure internationale telles que les règles régissant la solvabilité et la nécessité d'exercer un contrôle sur les conflits d'intérêt.

À cet égard, à la suite de l'effondrement du marché boursier en octobre 1987, nous avons examiné les mécanismes en place afin de protéger une institution financière contre les risques inappropriés que pourrait prendre sa filiale de courtage en valeurs mobilières ou une société affiliée. Ces mesures pourraient comprendre des règles précises sur la convergence des fonds propres, le plafonnement du crédit accordé par une institution financière à un courtier et des restrictions quant aux renseignements sur les clients que peuvent partager l'institution financière et le courtier. Parmi les limites ou les mesures de sauvegarde envisagées, mentionnons la restriction des pouvoirs conférés à une institution financière de prêter des fonds à une société dont les valeurs mobilières sont émises par une maison affiliée de courtage en valeurs. Nous procédons actuellement à l'examen de toutes les règles qui seraient requises sur le marché canadien en tenant compte de la structure et des activités des diverses institutions financières assujetties à la réglementation fédérale.

Le Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires, qui relève de la Banque des règlements internationaux, tient périodiquement des réunions pour discuter de l'évolution de la réglementation et des marchés dans les pays membres. En septembre 1988, ce comité a organisé une réunion des organismes de réglementation des banques et des sociétés de valeurs mobilières pour discuter de questions d'intérêt commun, comme les règles de suffisance des fonds propres et l'échange d'information. En outre, plusieurs sous-comités ont été mis sur pied afin d'aborder des questions précises intéressant tous les pays. Le Bureau prend part aux travaux des sous-comités chargés d'étudier les risques de taux d'intérêt, les risques de change, les opérations hors bilan, les liquidités et les risques de placement sur les valeurs mobilières. Nous faisons également partie d'un groupe chargé de préciser les détails des règles de suffisance des capitaux établies en 1988, et d'en surveiller la mise en oeuvre.

La plupart de ces sous-comités examinent et tentent de mesurer l'incidence des risques, à l'exception des risques de crédit, sur les activités d'une banque. Ils étudient les causes de ces risques et cherchent à préciser s'il est nécessaire d'établir des règlements afin de les contenir. La plupart de ces risques menacent également d'autres institutions financières; le Bureau utilise la base de données mise au point pour les banques et envisage actuellement de l'appliquer à d'autres types d'institutions financières.

Le Comité sur les risques de placement sur les valeurs mobilières est présidé par le surintendant. Ses travaux découlent de l'intérêt grandissant et des nombreuses préoccupations des organismes de réglementation bancaire à l'égard de la réglementation des activités des banques et de leurs sociétés affiliées dans le domaine des valeurs mobilières. Des représentants d'organismes de réglementation des valeurs mobilières et de surveillants des banques participent au sous-comité en qualité d'observateurs. Il a été créé pour favoriser la discussion des méthodes qui pourraient être appliquées pour déterminer les exigences relatives aux capitaux dans le cadre des activités de valeurs mobilières des banques, qu'il s'agisse d'activités internes ou d'opérations effectuées par l'entremise de filiales.

À l'heure actuelle, il n'existe aucune tribune du genre à l'échelle internationale pour les organismes de réglementation des compagnies d'assurance. Toutefois, cette situation pourrait changer, à mesure que la Communauté européenne établira des règles uniformes applicables aux activités d'assurance exercées sur son territoire.

Par le biais de discussions avec l'industrie, d'autres ministères et les pays membres de la Banque des règlements internationaux, nous avons suivi l'évolution de l'industrie européenne des services financiers vers son objectif de 1992. L'ouverture des marchés des pays membres à l'égard des institutions financières d'autres pays membres a obligé la CE à mettre au point des normes minimales applicables à toutes les institutions.

Les institutions canadiennes seront touchées par ce processus, car bon nombre d'entre elles sont déjà bien établies dans au moins un pays d'Europe. Nous prévoyons que des pressions seront exercées en vue d'une plus grande harmonisation internationale des règles régissant les institutions financières, ce qui pourrait déboucher sur d'autres ententes semblables à celles portant sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres applicables aux banques.

En raison de la mondialisation accrue des marchés financiers et de l'accroissement du volume de transactions sur ces marchés, les participants et les organismes de réglementation sont davantage conscients d'un certain nombre d'autres types de risques. Parmi ceux-ci, mentionnons les systèmes de compensation et de règlement appliqués au pays et à l'échelle internationale. Les intervenants sur le marché des valeurs mobilières ont constaté que les caractéristiques opérationnelles de ce marché sont de qualité inégale et dépendent de traditions et de pratiques locales. Ils ont également noté que la qualité inégale et les pratiques historiques différentes entravent les investissements à l'échelle internationale tandis que le recoupement entre les pratiques locales et l'accroissement du volume de transactions pourraient, dans des circonstances défavorables, poser un grave risque pour le réseau financier mondial.

Le Groupe des Trente (groupe privé qui étudie les rouages du système financier international) a élaboré une série de propositions sur les pratiques et normes qu'il espère voir adopter par chacun des principaux pays membres. Des comités directeurs ont été mis sur pied dans divers pays afin de préciser les changements requis à l'égard des pratiques locales pour mettre en oeuvre les recommandations formulées par le Groupe. Le Bureau est membre du Comité directeur canadien, qui regroupe des organismes privés et publics du Canada.

Sur le marché canadien des valeurs mobilières, les activités de la Caisse canadienne de dépôt de valeurs Limitée (CDS) ont connu une forte croissance. En effet, cette société constitue la chambre de compensation nationale du Canada dans le domaine des valeurs mobilières. La CDS offre aux institutions financières actives sur le marché des capitaux (au Canada et à l'échelle internationale), divers services informatisés. Le service de dépôt prévoit un système d'inscription en compte qui permet aux membres de confier leurs valeurs mobilières à la garde de la CDS et de régler les transactions de valeurs mobilières à l'aide d'un système comptable informatisé. Ce système permet d'éliminer les mouvements des certificats de valeurs mobilières et se traduit par d'importantes économies.

Nous avons collaboré avec les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières et la Banque du Canada afin d'examiner les activités actuelles de la CDS. Nos travaux avaient pour but de nous assurer que la CDS gère bien les risques liés à ses activités de manière à ce que les institutions financières puissent lui confier le soin de leurs valeurs mobilières. Au cours de l'année écoulée, un cadre a été mis au point afin d'assurer la réglementation efficace des activités de la CDS; le Bureau a collaboré avec cette société pour mettre en oeuvre des mesures visant à minimiser les risques et à établir des rapports permanents.

Des progrès importants ont été réalisés à cet égard et les travaux se poursuivront afin de permettre à la CDS d'élargir ses activités pour offrir au Canada un système de compensation des valeurs mobilières qui soit à la fois très efficient et très efficace.

Les pouvoirs et les normes des institutions

En collaboration avec la Banque du Canada, le Bureau continue d'aider le ministère des Finances à élaborer son projet de loi visant à mettre en oeuvre la réforme du secteur financier. L'expérience du Bureau auprès des institutions financières et ses connaissances générales de l'industrie des services financiers, lui permettent d'apporter une contribution fort valable au processus, notamment pour ce qui est de veiller à ce que les questions relatives à la prudence soient abordées et que les nouvelles mesures législatives n'entraînent pas de problèmes administratifs pour les organismes de réglementation et l'industrie en général.

À mesure que progressera le processus d'élargissement des pouvoirs des diverses institutions, le cadre de la réglementation devra être suffisamment équilibré pour permettre une saine concurrence au pays et à l'étranger tout en protégeant les déposants, les assurés et les autres clients et créanciers des institutions financières. En raison de l'évolution et de la modification des pouvoirs commerciaux proposés pour toutes les institutions financières, il faudra veiller, du point de vue de la réglementation, à ce que les activités semblables soient traitées de façon uniforme, quelle que soit l'institution.

L'ouverture du secteur financier afin de favoriser une intensification de la concurrence au niveau des produits devrait profiter aux consommateurs. Toutefois, elle obligera les organismes de réglementation à surveiller de plus près les risques liés aux compagnies qui élargissent leurs gammes de produits et services et s'immiscent dans des domaines où elles n'ont pas toutes les compétences requises, ce qui pourrait, après un certain temps, affecter leur rentabilité. La concurrence aura également pour effet de réduire les marges bénéficiaires dans certains secteurs, obligeant ainsi les institutions à faire preuve d'une plus grande vigilance lorsqu'elles fixent leurs prix. Les normes de fonds propres permettent de protéger la solvabilité des institutions et les organismes de réglementation peuvent en surveiller l'application. Mais il est plus difficile d'évaluer les compétences de l'équipe de direction d'une entreprise à l'égard de certains risques qui découlent d'une intensification de la concurrence.

Compte tenu des autres changements qui s'opèrent à l'heure actuelle, il s'agit là d'une question importante pour les organismes de réglementation. Bien que nous puissions profiter de l'expérience des Britanniques, des Allemands et des Américains, qui appliquent tous des régimes différents, la structure canadienne renferme des aspects uniques. Par exemple, le Canada a décidé d'obliger les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale à recourir à des filiales pour réaliser des projets spéciaux comme le commerce des valeurs mobilières, méthode qui n'est pas appliquée dans d'autres pays. Les structures des institutions canadiennes ont, au fil des ans, suivi des modèles très différents selon les secteurs : propriété dispersée pour les banques et propriété restreinte pour les sociétés de fiducie; et participation au capital-actions dans le cas des compagnies d'assurance. À mesure que le secteur financier se transformera et que les règles changeront, il se peut que des conglomérats dotés de structures de propriété très différentes voient le jour.

Le maintien d'un cadre de réglementation à la fois ferme mais suffisamment souple pour tenir compte de ces questions et dont l'application et l'incidence sont égales constitue une priorité pour le Bureau et représente le défi le plus important et le plus complexe auquel nous ayons à faire face.

Le Bureau a fait des progrès soutenus à cet égard et il continue de suivre l'évolution du dossier à d'autres paliers d'administration dans le but d'éviter toute incohérence qui pourrait entraver la croissance du secteur financier au Canada et ainsi compromettre la capacité de nos institutions de demeurer concurrentielles sur les marchés internationaux.

Les institutions financières s'inquiètent encore de la rapidité du processus de re-réglementation. Toutefois, elles reconnaissent volontiers que les questions à l'étude sont fort complexes. Les énormes progrès réalisés depuis plusieurs années se traduiront par d'importantes modifications aux mesures législatives en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport. Lorsque les nouvelles mesures législatives seront appliquées, le temps consacré à l'amélioration des principes et méthodes sera perçu comme un investissement rentable.

Le cadre de surveillance

Les importants changements apportés jusqu'à maintenant, ainsi que ceux qui sont prévus, ont obligé le Bureau à réviser ses méthodes d'inspection afin de mieux s'acquitter de son mandat. Une nouvelle méthodologie est actuellement élaborée et sera appliquée à l'inspection des institutions de dépôts et des compagnies d'assurance; cette procédure sera suffisamment souple pour viser également les régimes de retraite.

Le processus d'inspection englobe toute une gamme d'activités nécessaires à l'évaluation efficiente et efficace d'une institution financière ou d'un régime de retraite. Ces activités comprennent trois étapes distinctes, soit la planification, l'inspection sur place et les rapports; chacune de ces étapes est liée aux résultats de l'étape précédente.

L'étape de la planification comprend l'évaluation du profil des risques d'une institution, de la matérialité de ces risques et de la confiance qu'accorde le Bureau à certains autres intervenants pour ce qui est du respect de leur mandat. L'évaluation de ces facteurs permet de guider la portée des travaux d'inspection effectués au cours de l'étape suivante. Outre cette évaluation, l'étape de la planification comprend l'examen des travaux des vérificateurs des actionnaires et des vérificateurs internes, l'analyse du rendement financier, l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration et des comités connexes, et l'évaluation des ressources requises pour assurer l'efficience et l'efficacité de l'inspection.

Comme le laisse sous-entendre son appellation, l'inspection sur place est réalisée dans les locaux d'une institution financière. Cette étape vise à effectuer les travaux conformément au plan d'inspection établi au cours de l'étape de la planification, à modifier le programme au besoin et à formuler une conclusion relativement à la situation financière de l'institution en cause. Cette étape comprend l'examen de la qualité et de l'évaluation de certains éléments d'actif à risque, l'évaluation des mesures de gestion de l'actif et du passif, l'étude des opérations avec des parties liées, l'examen des opérations de trésorerie, l'analyse de l'évaluation des obligations dans le cas des compagnies d'assurance, et des entrevues auprès des membres de la haute direction chargés de dossiers clés. À la fin de cette étape, des réunions sont organisées avec les membres de la haute direction pour discuter de la portée, des résultats et des premières conclusions de l'inspection.

Les travaux d'inspection sur place permettent également de déterminer les activités d'une institution qui pourraient nécessiter une interprétation ou l'application de correctifs pour que l'institution se conforme à des pratiques commerciales et à des règlements bien établis.

Au cours de l'étape des rapports, les inspecteurs préparent un rapport d'inspection sur lequel la direction du Bureau se fonde pour approuver les divers rapports rédigés à l'intention d'autres intervenants. Le rapport d'inspection renferme l'évaluation des questions abordées par les inspecteurs, l'évaluation interne de la situation de l'institution financière à partir des critères établis par le Bureau, des questions portant sur l'ensemble du système financier et sur des politiques particulières. Les résultats de l'inspection sont transmis à l'institution financière par voie de rapports à la direction, puis de présentations du Bureau auprès du comité de vérification et du conseil d'administration de l'institution dans le but de discuter des résultats de l'inspection. Des rapports relatifs aux résultats de l'inspection sont également remis au Ministre et, dans le cas des institutions de dépôts, à la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Lorsque le Bureau croit qu'une institution financière a besoin d'une attention spéciale, la responsabilité de la surveillance est confiée à des spécialistes qui doivent veiller à l'application de mesures correctives appropriées pour résoudre le problème.

Pour compléter les travaux effectués au cours de l'inspection, le Bureau surveille périodiquement les activités permanentes des institutions financières. Ce processus englobe la collecte de renseignements financiers, l'analyse et le suivi des tendances au sein de l'industrie. En réponse aux nouvelles tendances qui révèlent une similarité de plus en plus grande des activités des divers secteurs de l'industrie des services financiers, le Bureau a reconnu la nécessité d'uniformiser les exigences de déclaration.

Il arrive fréquemment que les exigences de déclaration des divers organismes se chevauchent imposant ainsi un fardeau inutile à l'industrie, tout en ne répondant pas aux nouvelles exigences des organismes de réglementation. Pour régler ce problème, un comité regroupant plusieurs organismes a été créé à l'automne de 1988 et il a été chargé d'examiner les exigences de déclaration imposées à toutes les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale et d'élaborer de nouvelles exigences en vue des modifications qui seront bientôt apportées. Ce comité se compose de représentants du Bureau, de la Banque du Canada, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du ministère des Finances. Il est prévu que les premiers résultats de ces travaux seront assujettis au processus de consultation des parties intéressées dès l'an prochain. En attendant, le Bureau poursuit son projet d'automatisation des déclarations dans le but de faciliter la collecte de données pertinentes.

Grâce aux progrès de la technologie, les institutions peuvent maintenant réaliser leurs activités partout dans le monde à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit. Le

Bureau a donc dû trouver des moyens de suivre l'évolution de la situation, d'anticiper son incidence sur les institutions canadiennes et de veiller à ce que les programmes de réglementation soient conformes aux activités en cours sur les principaux marchés.

La croissance rapide de l'information et la constante évolution des marchés obligent davantage le Bureau à s'assurer que la réglementation ne porte pas sur les pratiques antérieures, mais qu'elle s'applique bien au contexte actuel. Le Secteur de la politique de réglementation poursuit les discussions avec les institutions et les associations membres de l'industrie pour veiller à ce que les méthodes actuelles de réglementation n'empêchent pas l'innovation au sein du marché et que les risques liés aux nouveaux produits ou à l'évolution du marché soient reconnus par les divers intervenants. Dans ce contexte, nos programmes d'inspection prévoient l'identification des risques au sein de chaque institution.

Compte tenu de la nécessité de se tenir au courant des changements et d'être réceptif aux besoins des institutions, le Bureau a raffermi ses rapports avec les conseils d'administration, les vérificateurs, les actuaires et les associations professionnelles. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces liens, puisque la philosophie prévoyant une solide autonomie administrative et la vigilance des organismes de réglementation constituent les principaux facteurs de prospérité du système financier canadien.

La surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale

Les organismes chargés de réglementer le secteur des services financiers doivent de plus en plus concentrer leurs efforts sur les méthodes de surveillance à appliquer pour assurer la sécurité et la prospérité du système financier plutôt que de chercher à déterminer les organismes ou les personnes qui doivent effectuer ce travail.

Le Bureau du surintendant des institutions financières assure la surveillance de quelque 630 institutions financières et 900 régimes de retraite. Ces régimes, qui sont offerts par les employeurs de sociétés assujetties à la réglementation fédérale, sont régis par les dispositions de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Les institutions financières (banques, sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement, associations coopératives de crédit et compagnies d'assurance-vie et d'assurance de biens et de risques divers) sont visées par diverses lois fédérales.

Le Bureau examine, contre remboursement, la situation de certaines institutions à charte provinciale par le biais d'ententes fédérales-provinciales ou en tant que mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Environ 55 institutions font ainsi l'objet d'inspections du Bureau.

L'actif total des institutions financières surveillées par le Bureau se chiffre à environ 795 milliards de dollars, et celui des régimes de retraite se situe approximativement à 34 milliards de dollars.

Le Bureau du surintendant est également chargé de la préparation de rapports actuariels en vertu de la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques et de la Loi sur le Régime de pensions du Canada, et de divers autres rapports statutaires à l'égard des programmes de retraite et d'assurance offerts par l'État. En outre, le Bureau fournit des services et des avis actuariels à d'autres ministères.

Points saillants en 1988-1989

L'économie

Au printemps de 1988, les marchés financiers s'étaient assez bien remis de la chute du marché boursier survenue en 1987. Toutefois, les investisseurs s'inquiétaient encore de la fragilité d'un cycle économique déjà allongé qui durait depuis six ans. Il était de plus en plus évident que la vigueur sous-jacente de l'activité commerciale avait été sous-estimée, ce qui a entraîné des craintes au sujet d'une poussée inflationniste. Dans tous les pays industrialisés, les taux d'intérêt ont commencé à augmenter progressivement, tendance qui, vers la fin de l'année, s'est accentuée au Canada. Depuis longtemps, les banques canadiennes profitaient de taux d'intérêt stables ou à la baisse. Néanmoins, dans l'ensemble, les taux d'intérêt ont influé positivement sur les résultats d'exploitation des banques canadiennes en 1988.

Le raffermissement de l'économie des provinces de l'Ouest a favorisé les activités de promotion immobilière, plus particulièrement en Colombie-Britannique. Dans les provinces du Centre du Canada, l'Ontario a maintenu une économie prospère et son marché immobilier a connu une forte croissance. En général, le contexte économique a été favorable aux sociétés de fiducie et de prêt, qui se préparaient à répondre à une forte demande de prêts hypothécaires résidentiels et commerciaux. La concurrence a été vive entre tous les créanciers hypothécaires.

Le blanchiment de fonds

Le 1er janvier 1989, le gouvernement fédéral a promulgué une Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants. Les modifications prévues au projet de loi C-61 permettent aux autorités chargées de l'application de la loi de saisir, dans le cadre d'enquêtes sur le crime organisé, les avoirs détenus par des suspects, notamment par des trafiquants de drogue. Les modifications dressent la liste d'un nombre supplémentaire d'infractions entrant dans la catégorie de l'infraction de criminalité organisée; parmi celles-ci, le blanchiment de fonds constitue une nouvelle infraction au Canada.

Le Bureau s'inquiète de la perte éventuelle de la confiance du public que pourrait subir une institution financière assujettie à la réglementation fédérale si elle était mêlée à une affaire de blanchiment de fonds. Nous nous engageons fermement à veiller à ce que les institutions dont nous assurons la surveillance raffermissent et maintiennent des règles et méthodes internes vigoureuses afin d'empêcher le blanchiment de fonds. Le Bureau appuie également sans réserve le code d'éthique élaboré à cet égard par la Banque des règlements internationaux.

En collaboration avec l'Association des banquiers canadiens et divers organismes chargés d'appliquer la loi, le Bureau a participé, au début de 1989, à des colloques dans le but d'aider les institutions financières à établir et à raffermir leurs méthodes de contrôle interne.

La dette des pays moins développés

Tout au long de 1988, les problèmes que les pays moins développés ont connus à l'égard du service et de la restructuration de leur dette envers d'autres pays ont préoccupé les grandes institutions financières internationales, y compris les banques canadiennes. Au cours de l'année écoulée, les prêteurs et les pays débiteurs ont redoublé d'efforts, les uns pour réduire leurs créances et les autres pour alléger le fardeau de leur dette.

En appliquant diverses méthodes, y compris l'échange de dettes pour de nouveaux mécanismes d'endettement, la vente de prêts sur le marché libre et la restructuration ou le rééchelonnement d'emprunts exigibles, les divers intervenants ont fait des progrès en vue d'atteindre ces deux objectifs.

L'échange de lettres avec les vérificateurs des institutions financières

Depuis plusieurs années, le Bureau échange avec les vérificateurs des institutions de dépôts assujetties à la réglementation fédérale des lettres prévoyant le partage de l'information. Pour la première fois cette année, nous avons procédé à un échange de lettres avec les vérificateurs des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Dans ces lettres, nous demandions aux vérificateurs de s'engager à aviser par écrit le chef de la direction de la compagnie en cause et le Bureau de toute question relevée au cours d'une inspection qui pourrait empêcher la compagnie de respecter ses obligations ou qui révélerait que la société ne se conforme pas aux lois fédérales sur l'assurance.

Nous avons pris soin d'indiquer aux vérificateurs que nous ne leur demandions pas d'élargir la portée de leurs travaux au-delà des états financiers exigés par la loi.

Pour éviter le chevauchement des travaux et veiller à ce que nos inspections soient aussi efficientes et efficaces que possible, nous avons demandé aux vérificateurs de s'engager à nous donner accès à leurs documents de travail portant sur la vérification. En retour, nous nous engageons à leur faire part de toute question qui serait susceptible de compromettre la solvabilité de l'institution. Nous convenons également d'informer les vérificateurs, avant la date finale d'approbation et d'achèvement des travaux de vérification, de toute question qui nous préoccupe et qui pourrait être analysée par les vérificateurs avant qu'ils n'émettent leur opinion sur les états financiers de la compagnie.

Nous sommes satisfaits des efforts de collaboration des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale et des vérificateurs, en ce qui concerne cet échange de lettres; nous croyons que cette démarche permettra d'accroître l'efficience et l'efficacité du processus de surveillance de toutes les institutions.

Les provisions pour le SIDA

L'augmentation du nombre de demandes de règlement imputable au syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) nous a obligés à demander aux actuaires responsables de l'évaluation des compagnies d'assurance-vie à charte fédérale d'aborder la question du SIDA dans leurs rapports sur les provisions mathématiques au 31 décembre 1988. Dans notre note annuelle énonçant les exigences en matière de rapport actuariel, nous avons demandé aux actuaires responsables de l'évaluation de tenir compte des recommandations formulées récemment par l'Institut canadien des actuaires (ICA) au moment de rédiger leurs rapports actuariels. L'application des recommandations de l'ICA n'était pas obligatoire parce que l'Institut ne les avait pas encore adoptées sous forme de norme professionnelle.

Du nombre total de compagnies d'assurance-vie actives au Canada, 94 p. 100 ont constitué des provisions pour excédent de sinistres imputables au SIDA pour la fin de 1988; de ces compagnies, 60 p. 100 ont créé des réserves spécifiques totalisant 379 millions de dollars et 34 p. 100 ont déclaré qu'elles avaient déjà établi des réserves actuarielles à cette fin. Les autres assureurs, principalement de petites succursales de compagnies non résidentes, n'ont pas fourni dans leurs états annuels ou leurs rapports actuariels des observations ou des renseignements sur les risques liés au SIDA.

Compte tenu des réserves implicites et explicites créées, y compris les réserves actuarielles d'assurance-vie cédées à des réassureurs enregistrés, il semble que les provisions totales établies par toutes les compagnies d'assurance-vie à charte fédérale à l'égard des risques liés au SIDA avaient dépassé 550 millions de dollars à la fin de 1988.

Les règles comptables à l'intention des institutions financières

Le Bureau continue de collaborer avec l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) à l'égard des règles comptables régissant les institutions financières. L'an dernier, nous avons précisé que même si nous convenions que les institutions financières devaient adopter les principes comptables généralement reconnus (PCGR), le Bureau du surintendant des institutions financières devait, conformément à sa loi habilitante, conserver la responsabilité et le pouvoir ultimes d'élaborer des règles comptables à l'intention des banques.

Au cours de l'année écoulée, nous avons concentré nos efforts sur un nouveau chapitre du guide de l'ICCA, dans lequel sont énoncés les PCGR imposés aux compagnies d'assurance-vie.

Nous appuyons la proposition d'appliquer les PCGR aux compagnies d'assurance-vie; cependant, un des points traités dans le nouveau chapitre nous préoccupe plus particulièrement, soit le projet d'implantation d'une nouvelle méthode de calcul des réserves actuarielles des compagnies d'assurance-vie. Ce nouveau système désigné comme la méthode de la prime commerciale (MPC), prévoit un bénéfice immédiat, c'est-à-dire au moment de la vente de la police, plutôt que son amortissement et sa conversion en revenu jusqu'à l'échéance de la police. Nous craignons que l'adoption de la MPC réduise la protection accordée aux assurés par les réserves actuarielles calculées en fonction des méthodes actuelles.

En raison des craintes du surintendant, l'ICCA a décidé de reporter d'un an l'application des PCGR aux compagnies d'assurance-vie, soit jusqu'en 1990.

Les dispositions des lois fédérales empêchent la mise en oeuvre de la MPC à moins que des modifications soient apportées aux mesures législatives. Après avoir discuté de cette question avec les représentants de l'industrie, des associations professionnelles et des compagnies d'assurance-vie, nous avons convenu de recommander des changements à la législation fédérale sur l'assurance afin d'autoriser le recours à la MPC, sous réserve de deux conditions.

D'abord, de meilleurs renseignements doivent être fournis au Bureau à l'égard de l'incidence de la MPC sur le niveau des réserves établies par les compagnies. En deuxième lieu, le Bureau doit être convaincu que les normes professionnelles qu'adoptera l'ICA à l'égard de la MPC seront suffisamment vigoureuses pour réduire les craintes au sujet de la comptabilisation éventuelle des bénéfices avant leur réalisation et des répercussions, sur la MPC, de légères modifications apportées aux hypothèses.

Pour accélérer le processus, nous collaborons avec l'industrie de l'assurance-vie et les actuaires dans le cadre d'un projet spécial. Nous avons demandé aux compagnies d'assurance-vie agréées de nous remettre des rapports spéciaux traitant de l'incidence de la mise en oeuvre de la MPC sur les réserves à la fin de 1988. Nous transmettrons les résultats de notre analyse de ces rapports spéciaux à tous les intéressés dès que nous les obtiendrons. Si les résultats de l'étude sont satisfaisants, nous recommanderons la modification de la législation fédérale en matière d'assurance pour autoriser le recours à la méthode de la prime commerciale aux fins du calcul des réserves actuarielles.

Les régimes d'indemnisation

Depuis plusieurs années, la Société d'assurance-dépôts du Canada assure les dépôts des clients d'institutions membres. Cette année, nous avons assisté à une importante percée au profit des clients des compagnies d'assurance de biens et de risques divers en raison de la création, au début de 1989, de la Société d'indemnisation en matière d'assurance IARD. Cette société financée et exploitée par l'industrie de l'assurance générale a pour but de protéger tous les assurés au Canada ayant des demandes de règlement pour pertes impayées auprès d'une compagnie d'assurance IARD en faillite.

Si une compagnie d'assurance de biens et de risques divers est en faillite, la société peut rembourser des demandes de règlement pour pertes jusqu'à concurrence de 200 000 $, sous réserve de certaines franchises limitées. Bien que le programme englobe l'assurance maison, l'assurance automobile, l'assurance des entreprises et bien d'autres types d'assurance, elle ne porte pas sur certaines catégories spéciales, comme l'assurance de cautionnement.

L'industrie de l'assurance-vie travaille actuellement à un programme semblable en vue de protéger les assurés de compagnies d'assurance-vie en faillite.

Survol des diverses industries

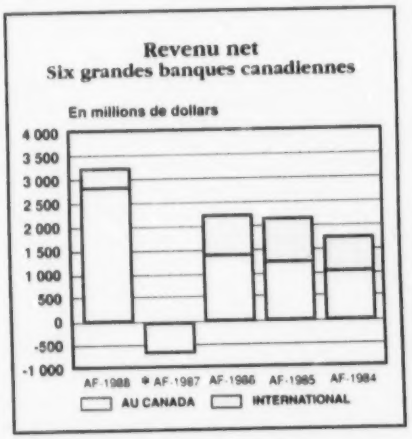
La surveillance des institutions de dépôts

Les banques à charte

En 1988-1989, nous avons procédé à l'inspection sur place des 67 banques à charte du Canada et avons fourni des interprétations et des décisions relativement aux activités bancaires. Comme il a déjà été mentionné dans le présent rapport, nous n'avons pas ménagé les efforts pour améliorer les normes bancaires internationales et pour préparer les banques canadiennes à la mise en oeuvre de ces nouvelles normes en 1992.

Nous avons affecté 58 années-personnes à la surveillance directe des banques; les cotisations imposées aux banques à cet égard ont totalisé 6,9 millions de dollars. Ces frais représentent non seulement le coût du temps direct, mais également une partie des frais de gestion, des frais d'élaboration de la politique et des frais généraux calculés en fonction du temps direct consacré à la surveillance des institutions financières.

Au Canada, l'industrie bancaire se compose de 10 banques à charte canadiennes et de 57 filiales de banques étrangères réglementées et surveillées par le Bureau. En outre, deux banques canadiennes, soit BC Bancorp et la Banque Continentale du Canada, appliquent actuellement une procédure de liquidation volontaire. Outre ces intervenants, 46 banques étrangères comptent 53 bureaux de représentation au Canada. Ces derniers ne sont pas autorisés à exercer des activités bancaires au Canada, mais ont pour but de promouvoir les services offerts par les banques qu'ils représentent.



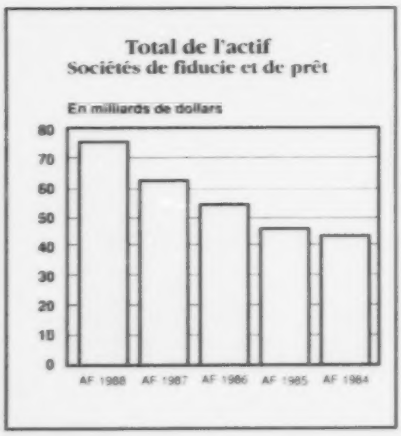
*En 1987, le revenu net des opérations canadiennes se situait à 1,997 milliard de dollars. Déduction faite de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 2,632 milliards de dollars à l'égard des pertes sur prêts souverains, la perte nette s'établissait à 633 millions de dollars à la fin de l'exercice 1987.

L'exercice des banques à charte canadiennes s'étend du 1er novembre au 31 octobre. En 1988, les six grandes banques canadiennes ont enregistré un revenu global net de 3,3 milliards de dollars, pour un rendement de l'actif moyen de 0,75 p. 100; cela représente une augmentation de 14,4 p. 100 par rapport à l'exercice précédent, excluant les provisions spéciales à l'égard des prêts aux pays moins

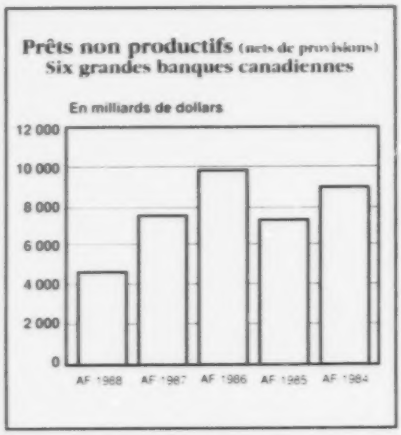
développés. La hausse des gains est attribuable aux facteurs suivants :

- la vigueur des résultats des activités de détail au pays;
- une réduction appréciable du montant des prêts non productifs de taille moyenne;
- la réduction des provisions pour pertes sur prêts; et
- l'accroissement des recettes provenant de l'imposition de frais.

En 1988, la croissance moyenne de l'actif a atteint 3 p. 100; l'économie canadienne a connu une forte croissance en raison du niveau élevé des dépenses de consommation, de la vigueur du marché du logement et de l'augmentation des investissements des entreprises. L'augmentation de l'actif national a été remarquable, plus particulièrement pour ce qui est des prêts hypothécaires et des prêts à la consommation. La croissance des prêts aux entreprises canadiennes est en partie attribuable à la chute du marché boursier de 1987 qui a réduit la capacité des compagnies de recourir au marché des capitaux pour obtenir des fonds.

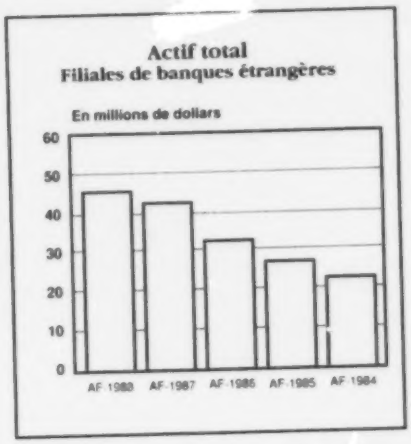


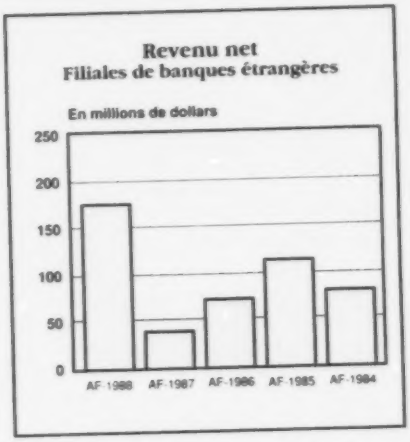
Comme en 1987, l'excellent rendement enregistré au pays en 1988 a été quelque peu neutralisé par un rendement plus faible des opérations à l'échelle internationale. Le portefeuille des prêts consentis par les banques aux pays moins développés continue d'affecter les gains. Les gains relatifs aux opérations à l'échelle internationale ont augmenté sensiblement en raison de la récupération de montants d'intérêt en souffrance.



D'autres faits importants ont marqué l'année 1988 :

- les prêts non productifs, moins les provisions pour pertes, ont subi une baisse par rapport à l'ensemble des prêts, passant de 2,63 p. 100 en 1987 à 1,45 p. 100 en 1988;
- l'écart entre les taux de prêt et d'emprunt s'est légèrement amélioré, atteignant 2,99 p. 100 pour les grandes banques canadiennes, comparativement à 2,69 p. 100 en 1987;
- de nouvelles règles ont été mises en oeuvre concernant l'établissement de provisions pour créances irrécouvrables en vertu desquelles les banques doivent imputer les pertes réelles subies au cours de l'année aux revenus plutôt que d'appliquer un coefficient mobile aux pertes moyennes encourues au cours des cinq dernières années, comme elles le faisaient auparavant;
- les provisions des banques canadiennes à l'égard des risque-pays ont augmenté pour atteindre en moyenne 43 p. 100 des créances à l'égard de 38 pays désignés moins développés. Ce pourcentage se rapproche de la limite supérieure de 35 à 45 p. 100 établie par le Bureau;
- le ratio de l'actif des pays moins développés, moins les provisions pour pertes, est passé de 89 p. 100 du capital social en 1987 à 56 p. 100. Cette situation est principalement attribuable à une activité plus intense sur les marchés de la vente et de l'échange des prêts et à une majoration du capital;
- le capital social des grandes banques a augmenté de 4,25 p. 100 par rapport à l'actif, comparativement à 3,9 p. 100 en 1987. Cette hausse est attribuable à l'augmentation des bénéfices et à l'émission d'actions;
- les normes de convergence des fonds propres élaborées par la BRI à l'intention des grandes banques internationales ont été appliquées pour les première fois en 1989; des objectifs provisoires de 7,5 p. 100 et de 8 p. 100 de l'actif pondéré en fonction des risques ont été fixés respectivement pour les années 1989 et 1990. Selon les ratios actuels établis à l'égard des grandes banques canadiennes, ces objectifs pourraient être facilement atteints.





En 1988, la croissance de l'actif des filiales de banques étrangères, c'est-à-dire des banques de l'Annexe II, a suivi celle de l'actif des activités nationales des grandes banques canadiennes. Toutefois, la rentabilité des filiales de banques étrangères n'a pas atteint celle des grandes banques canadiennes. En 1988, le revenu net déclaré des filiales de banques étrangères a grimpé à 178 millions de dollars, comparativement au faible total de 33 millions de dollars avant provisions spéciales pour risques enregistré en 1987. Par conséquent, le rendement de l'actif moyen des filiales de banques étrangères s'est établi à 0,35 p. 100 en 1988, ce qui représente une forte hausse par rapport aux 0,09 p. 100 avant postes extraordinaires enregistrés en 1987.

Les autres institutions de dépôts

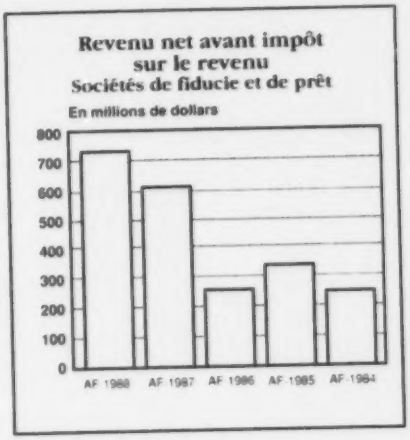
Trente sociétés de fiducie et autant de sociétés de prêt, 18 sociétés d'investissement et sept associations coopératives de crédit sont régies par les lois fédérales. Nous inspectons et examinons chacune de ces institutions et, comme dans le cas des banques, nous exerçons une surveillance permanente.

Quarante-trois années-personnes directes ont été affectées à cette tâche en 1988-1989; des cotisations de 4,2 millions de dollars, y compris des frais de gestion et d'élaboration de la politique, et des frais généraux, ont été imposées à ces institutions. En outre, nous avons récupéré 600 000 $ de la Société d'assurance-dépôts du Canada pour services rendus.

Les sociétés de fiducie et de prêt

À la fin de 1988, on dénombrait 30 sociétés de fiducie constituées en vertu des lois fédérales et autant de sociétés de prêt exerçant des activités au Canada. Parmi celles-ci, trois sociétés de fiducie et deux sociétés de prêt n'acceptaient pas des dépôts. L'exercice des sociétés de fiducie et de prêt s'étend du 1er janvier au 31 décembre.

En 1988, le contexte économique a été favorable aux sociétés de fiducie et de prêt canadiennes, qui ont fait face à une forte demande de prêts hypothécaires résidentiels et commerciaux.



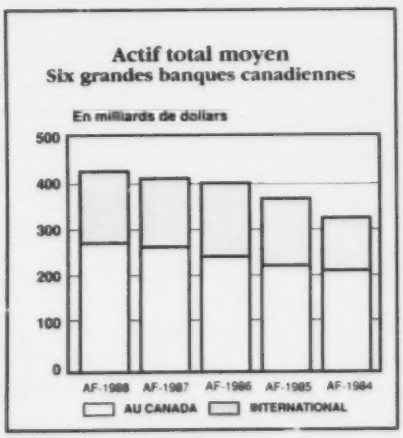
Les bénéfices globaux avant impôt des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral ont augmenté entre 1987 et 1988, passant de 266 millions de dollars à 370 millions de dollars. De même, les bénéfices avant impôt des sociétés de prêt constituées en vertu des lois fédérales sont passés de 755 millions de dollars en 1987 à 914 millions de dollars en 1988. Cette augmentation des gains découle d'une forte croissance de l'actif, de la hausse des revenus provenant de l'imposition de cotisations et de la récupération de pertes de placement antérieurement radiées.

Parmi les autres faits saillants de 1988, mentionnons :

- l'actif total des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral a augmenté de 20 p. 100 en 1988 et s'est établi à 44 milliards de dollars, comparativement à 37 milliards de dollars en 1987; cette situation est attribuable à un élargissement des portefeuilles de prêts hypothécaires. Le rendement de l'actif a également progressé, de 0,67 p. 100 en 1987 à 0,78 p. 100 en 1988;
- le total de l'actif des compagnies de prêt surveillées par le gouvernement fédéral a augmenté de 22 p. 100, passant de 96 milliards de dollars en 1987 à 118 milliards de

dollars en raison là aussi d'une augmentation de la demande de prêts hypothécaires. Le rendement de l'actif a cependant légèrement fléchi et est passé de 0,61 p. 100 en 1987 à 0,59 p. 100 en 1988;

- l'écart net des taux d'intérêt des sociétés de fiducie a reculé de 15 points en 1988, passant de 2,04 p. 100 à 1,89 p. 100, en raison de l'intense concurrence au sein de l'industrie et à l'augmentation des taux d'intérêt au cours du dernier semestre de 1988;
- les recettes provenant de l'imposition de frais par les sociétés de fiducie ont atteint 2,1 p. 100 de l'actif moyen en 1988, comparativement à 1,9 p. 100 en 1987. Ces recettes, qui prennent principalement la forme de frais d'administration et de succession, de frais de fiducie et de commissions de gestion, ont été caractérisées par de faibles marges bénéficiaires en raison des pressions exercées par les concurrents.



L'industrie de la fiducie et des prêts a poursuivi sa consolidation en 1988, avec la fusion de quatre sociétés de fiducie pour constituer la Central Guaranty Trust Company, et la fusion de deux compagnies de prêt pour former la Central Guaranty Mortgage Corporation. À la fin de 1988, sept compagnies de prêts hypothécaires accaparaient 92 p. 100 de l'actif de toutes les compagnies de prêt surveillées par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, les quatre plus importantes sociétés de fiducie comptaient pour 77 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral.

Les associations coopératives de crédit

Au 31 décembre 1988, sept associations avaient reçu des certificats en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Ces sept associations se composent d'une association constituée en vertu des lois fédérales, la Société canadienne de crédit coopératif Limitée, et de six associations coopératives de crédit provinciales, ou centrales coopératives de crédit, membres de l'association fédérale.

La Société canadienne de crédit coopératif Limitée (SCCC) a pour mandat principal de gérer les liquidités de l'ensemble des coopératives de crédit et de fournir des liquidités aux centrales coopératives de crédit pour leur permettre de satisfaire à leurs besoins en matière d'encaisse. À titre d'organisme de compensation, la SCCC représente le lien entre les associations coopératives de crédit et l'Association canadienne des paiements et la Banque du Canada.

La Société canadienne de crédit coopératif Limitée se compose de huit associations coopératives de crédit provinciales, de 12 coopératives financières et de cinq coopératives financières internationales. Huit associations coopératives de crédit provinciales détiennent 98 p. 100 de l'avoir de la Société canadienne de crédit coopératif Limitée.

En 1988 :

- l'actif total de la SCCC a légèrement diminué, se chiffrant à 932 millions de dollars par rapport aux 981 millions de dollars enregistrés en 1987, traduisant une baisse d'activité du portefeuille;
- les gains (pertes) net(te)s de la SCCC ont augmenté et les pertes nettes sont passées de 28 millions de dollars en 1987 à 3 millions de dollars en 1988;
- l'actif des associations coopératives de crédit membres est passé à 4,6 milliards de dollars par rapport à 4 milliards de dollars en 1987, en raison d'une activité plus intense au sein des coopératives de crédit membres.

Les sociétés d'investissement

Les sociétés d'investissement obtiennent des capitaux par le biais de titres de créance et utilisent le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, pour acheter des obligations, des débentures ou des actions, ou pour effectuer des placements dans des biens-fonds productifs de revenus ou destinés à la revente.

Au 31 mars 1989, 18 sociétés d'investissement détenaient un certificat d'inscription en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement, contre 20 en 1988.

L'actif des sociétés enregistrées au 31 mars 1989 totalisait 25,5 milliards de dollars. L'actif des sociétés inscrites à la même période en 1988 s'établissait à 22,4 milliards de dollars.

La surveillance des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels

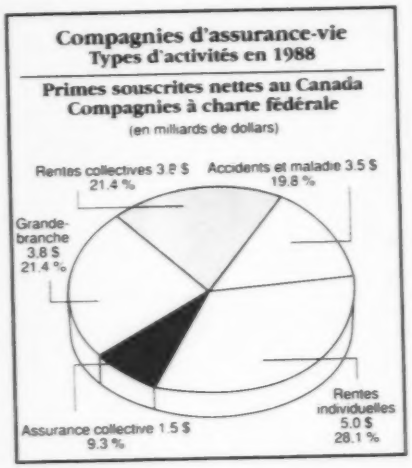
En 1988-1989, le Bureau a consacré 106 années-personnes à la surveillance des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels. Le Bureau est chargé de surveiller quelque 155 compagnies d'assurance-vie, 266 compagnies d'assurance de biens et de risques divers et 39 sociétés de secours

mutuels. Au cours de cet exercice, l'industrie a dû verser des cotisations de 11,3 millions de dollars, notamment des frais de gestion et d'élaboration de la politique, et des frais généraux. De plus, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont versé des cotisations de 5,8 millions de dollars aux fins de la récupération des frais d'administration engagés par le liquidateur en 1988-1989 lors de la liquidation de six compagnies d'assurance de biens et de risques divers qui ont déclaré faillite au cours d'exercices précédents.

Les compagnies d'assurance-vie

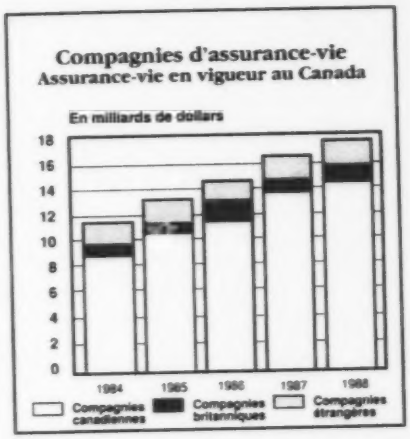
Au Canada, l'industrie de l'assurance-vie se compose de compagnies canadiennes et étrangères constituées en vertu des lois fédérales ou provinciales, et de succursales canadiennes de compagnies constituées à l'extérieur du Canada. Toutes les compagnies relevant de lois fédérales et toutes les compagnies étrangères qui exploitent des succursales au Canada sont assujetties à la législation fédérale en matière d'assurance, qui est appliquée par le Bureau. En plus de détenir une charte fédérale, les compagnies doivent obtenir une licence dans chaque province ou territoire où elles exercent leurs activités.

À la fin de l'exercice 1988, on comptait au Canada environ 180 compagnies d'assurance-vie. De ce nombre, 155 détenaient une charte fédérale, 59 étaient constituées en vertu des lois fédérales et 96 étaient des compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada. Les compagnies à charte fédérale représentent environ 95 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada; les compagnies constituées en vertu des lois provinciales interviennent pour le reste, soit 5 p. 100.



Les compagnies d'assurance-vie offrent toute une gamme de produits d'assurance possédant deux éléments communs : la protection contre les difficultés financières en cas de décès ou de maladie et l'épargne. Un nombre accru de nouvelles polices d'assurance-vie n'offrent maintenant que de la protection; il s'agit de contrats d'assurance temporaire qui n'englobent pas l'aspect épargne des régimes d'assurance permanente plus traditionnels. De nos jours, les compagnies d'assurance-vie font face à une vive concurrence de la part d'autres institutions financières, plus particulièrement des banques et des sociétés de fiducie et de prêt.

Les compagnies d'assurance-vie ont réussi à accumuler d'importantes sommes en vendant des régimes d'épargne-retraite individuels et collectifs, enregistrés et non enregistrés. La vente de rentes a augmenté de façon soutenue au cours de la dernière décennie. En 1988, 49,5 p. 100 des recettes totales provenant des primes de tous les types de polices d'assurance vendues au Canada par des compagnies à charte fédérale étaient attribuables à la vente de polices de rentes (28,1 p. 100 en rentes individuelles et 21, 4 p. 100 en rentes collectives).



Les polices d'assurance contre les accidents et la maladie offertes aux Canadiens par les compagnies d'assurance-vie complètent les régimes d'assurance santé mis en place par l'État et prévoient une garantie supplémentaire pour soins de santé, des rentes d'invalidité, une assurance couvrant les soins dentaires et des garanties en cas de décès ou de mutilation par accident. Ce type d'assurance est habituellement vendu sous forme de régime collectif ou par vente massive. En 1988, le revenu-primes net découlant des polices d'assurance contre les accidents et la maladie vendues au Canada représentait 19,8 p. 100 du revenu-primes total pour tous les types de polices d'assurance vendues au Canada par des compagnies à charte fédérale.

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1988, les compagnies à charte fédérale ont déclaré des revenus-primes nets de 17,6 milliards de dollars à l'égard de tous les types d'assurance offerts au Canada et un actif total au Canada de 99 milliards de dollars. Au Canada, l'industrie se caractérise par la présence d'un certain nombre de grandes compagnies appartenant à des

Canadiens. Pour 1988, les 10 plus grandes compagnies à charte fédérale, selon le revenu-primes, ont représenté 66,2 p. 100 de l'ensemble du revenu-primes tiré de tous les types d'assurance vendus au Canada. De ces 10 sociétés, huit appartenaient à des Canadiens (cinq compagnies mutuelles, qui ne comptent aucun actionnaire et dont tous les membres du conseil d'administration sont nommés par les assurés), et trois compagnies à capital-actions étaient contrôlées par des Canadiens. Les deux autres étaient des compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada.

Un certain nombre de grandes compagnies constituées en vertu des lois fédérales sont passablement actives dans le domaine de l'assurance à l'extérieur du Canada, plus particulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni, par l'entremise de succursales et de filiales. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1988, les compagnies constituées en vertu des lois fédérales ont déclaré un revenu-primes net non consolidé de 8,9 milliards de dollars à l'égard de leurs opérations à l'extérieur du Canada. Par ailleurs, les compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada ont déclaré un revenu-primes net de 3,3 milliards de dollars au cours de la même période.

Les recettes des compagnies d'assurance-vie proviennent principalement de deux sources : les primes versées par les assurés et les gains sur les placements effectifs. Ces deux sources de revenu sont étroitement liées, puisque les gains de placement anticipés sont pris en compte par les compagnies au moment d'établir les taux de primes. Les recettes servent surtout à verser des prestations aux assurés et aux bénéficiaires et à augmenter les provisions mathématiques et les réserves pour éventualités établies en vue de protéger les assurés. De l'ensemble des revenus des compagnies constituées en vertu des lois fédérales à l'échelle mondiale, 45,9 p. 100 ont été remboursés sous forme de règlements de sinistres et une proportion de 29,9 p. 100 ont servi à augmenter les provisions mathématiques et les réserves pour éventualités. Le reste des recettes a été affecté aux dépenses d'exploitation (8 p. 100), aux impôts et taxes (0,4 p. 100), aux dividendes versés aux actionnaires de compagnies à capital-actions (0,6 p. 100) et aux participations accordées aux assurés (4,1 p. 100).

Les provisions mathématiques constituent le plus important poste du passif des compagnies d'assurance-vie. Jumelées aux revenus futurs de primes et de placements, elles représentent les sommes nettes dont la compagnie a besoin pour respecter ses obligations en vertu de contrats d'assurance. À la fin de 1988, les provisions mathématiques comptaient pour 74,4 p. 100 du passif mondial des compagnies constituées en vertu des lois fédérales et pour 67,1 p. 100 de leur actif mondial.

Le Bureau exige que les capitaux et l'excédent dépassent le passif. À la fin de 1988, les capitaux et l'excédent de l'industrie se sont soldés par une marge de solvabilité de 8,3 p. 100 par rapport au passif.

Les compagnies d'assurance de biens et de risques divers

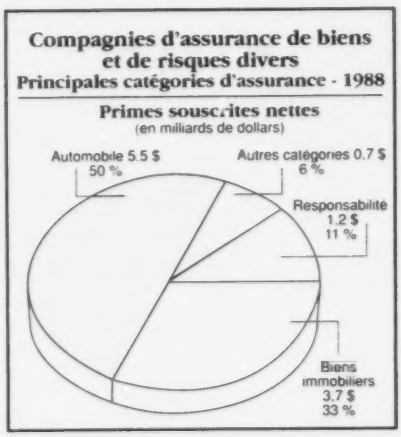
Au Canada, on compte plus de 350 compagnies d'assurance de biens et de risques divers, qui se livrent une concurrence acharnée. La plupart d'entre elles (environ 266) détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'État. De ce nombre, 113 sont constituées en vertu des lois du Canada et 153 sont des compagnies non canadiennes exploitant des succursales au Canada.

Les compagnies à charte fédérale représentent environ 85 p. 100 du marché privé. Les compagnies constituées en vertu de lois provinciales interviennent pour le reste, soit 15 p. 100.

La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec exploitent des compagnies d'assurance d'État, principalement dans le domaine de l'assurance automobile. Leur volume de primes correspond à environ 20 p. 100 du volume attribuable au marché privé.

Les compagnies contrôlées par des Canadiens interviennent pour moins de 30 p. 100 de l'ensemble des polices vendues par des compagnies à charte fédérale. Par conséquent, l'industrie dépend largement de forces extérieures.

Compagnies d'assurance de biens et de risques divers
Principales catégories d'assurance - 1988



L'activité au sein de l'industrie de l'assurance de biens et de risques divers est extrêmement cyclique et instable, principalement en raison du fait que les prix sont fixés par un marché composé d'un grand nombre de concurrents. Par ailleurs, les montants versés sous forme de règlements de sinistres peuvent être passablement différents des taux prévus à l'origine, en raison de facteurs tels que les catastrophes, l'inflation et les règlements imprévus accordés par les tribunaux.

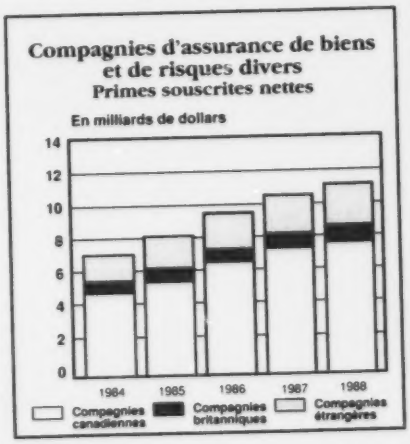
L'industrie a subi une baisse de rentabilité en 1984 et 1985, lorsque les taux de rendement du capital ont chuté à moins de 5 p. 100. Ainsi, les consommateurs ont eu de la difficulté à se procurer de l'assurance. Toutefois, en 1986 et 1987, l'augmentation des primes a ramené les bénéfices à des niveaux plus acceptables, ce qui a beaucoup atténué le problème de l'accès à l'assurance.

Au cours de l'année écoulée, les prix se sont de nouveau affaiblis et les résultats d'exploitation se sont détériorés. Dans le cas des compagnies canadiennes à charte fédérale, les bénéfices nets en 1988 ont diminué de quelque 25 p. 100 comparativement à 1987. Les bénéfices réalisés en 1988 par les compagnies canadiennes ont représenté un rendement des capitaux de 10 p. 100 comparativement à 16 p. 100 en 1987. Cette diminution des bénéfices a maintenu la baisse cyclique amorcée au cours du dernier trimestre de 1987. Et au cours de 1988, les sinistres ont continué d'augmenter plus rapidement que les primes. Tous ces éléments indiquent que la concurrence est très vive au sein de l'industrie; en effet, les bénéfices ont rarement donné lieu à un taux de rendement du capital supérieur à 10 p. 100 pendant une longue période.

Les compagnies à charte fédérale ont déclaré des bénéfices nets de 953 millions de dollars en 1988. Les pertes de souscription (c'est-à-dire les primes moins les sinistres, moins les dépenses de souscription), qui se sont établies à 804 millions de dollars, ont été largement compensées par des revenus de placement de 1,969 milliard de dollars. Les compagnies canadiennes à charte fédérale ont déclaré des gains de 491 millions de dollars. Les compagnies britanniques et étrangères exploitant des succursales au Canada ont enregistré des bénéfices nets de 462 millions de dollars.

En 1988, les bénéfices nets des compagnies canadiennes à charte fédérale ont représenté 6 p. 100 des primes, contre 14 p. 100 dans le cas des succursales canadiennes de compagnies britanniques et étrangères.

Les primes nettes souscrites par les compagnies à charte fédérale en 1988 ont totalisé 11,1 milliards de dollars. (Les primes souscrites par les compagnies canadiennes à charte fédérale ont représenté quelque 71 p. 100 du total, contre 69 p. 100 en 1987.) La part des primes totales accaparées par l'assurance automobile a poursuivi son ascension et s'est établie à 50 p. 100 pour 1988, en hausse de 3 p. 100 par rapport à l'année précédente. L'assurance de biens est intervenue pour 33 p. 100 du total, ce qui représente une légère baisse par rapport aux 34 p. 100 enregistrés l'année précédente. Pour sa part, l'assurance responsabilité est intervenue pour 11 p. 100, comparativement à 12 p. 100 au cours de l'exercice précédent.



Les compagnies actives dans le domaine de l'assurance automobile, plus particulièrement en Ontario, font face à la plus importante baisse de bénéfices. En 1988 et jusqu'à présent en 1989, la Régie de l'assurance automobile de l'Ontario a limité les hausses de prix en Ontario dans ce domaine d'assurance.

La taille des compagnies actives dans ce secteur instable de l'industrie des services financiers est habituellement plus restreinte que celle des compagnies des autres secteurs. L'application d'exigences rigoureuses relativement à la suffisance des capitaux représente un élément essentiel pour assurer la solvabilité des compagnies. Les exigences fédérales en matière de suffisance des capitaux ont été raffermies en 1987 et exercent l'effet voulu, c'est-à-dire d'accroître la stabilité du marché.

Le raffermissement des exigences en matière de suffisance des capitaux a permis, en 1988, d'assurer une certaine stabilité à l'égard des marges de solvabilité, qui correspondent à l'excédent de l'actif sur le passif. Les capitaux et l'excédent ont représenté environ 33 p. 100 du passif et les réserves obligatoires à la fin de l'exercice s'établissaient au même niveau qu'à la fin de l'exercice précédent. Toutefois, en raison de la tendance à la baisse des bénéfices, les compagnies éprouvent davantage de difficulté à maintenir la marge imposée en vertu des nouvelles exigences.

L'augmentation du nombre de fusions et d'acquisitions laisse présager une nouvelle tendance à la consolidation dans cette industrie fort morcelée. Pour l'instant, aucune compagnie ne détient plus de 6 p. 100 du marché.

Les états financiers provisoires des compagnies d'assurance de biens et de risques divers

Récemment, nous avons demandé aux compagnies d'assurance de biens et de risques divers à charte fédérale de nous remettre des états financiers à tous les trimestres. Le 13 juillet 1989, le Bureau a envoyé une trousse de formulaires provisoires à chaque compagnie et a demandé aux réassureurs de déposer, avant le 30 septembre, des états semestriels portant sur la période terminée le 30 juin; nous avons prié toutes les autres compagnies de déposer des états trimestriels dans les 45 jours suivant le 30 septembre 1989.

À la suite de consultations auprès du Bureau d'assurance du Canada et du Conseil de recherche en réassurance, la trousse de formulaires provisoires a été approuvée par le Sous-comité des états du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance et devra être utilisée par toutes les administrations intéressées. Une présentation uniforme a été adoptée afin d'assurer la cohérence des données et de faciliter le passage du système manuel au système électronique de transmission des renseignements financiers provisoires et annuels.

Depuis quelques années, nous recevons les états provisoires de plusieurs compagnies d'assurance de biens et de risques divers. En demandant à toutes les compagnies de nous fournir des états provisoires, nous espérons être davantage en mesure de déceler rapidement les problèmes et les tendances et, au besoin, de prendre sans tarder les mesures qui s'imposent.

Les rapports actuariels des compagnies d'assurance de biens et de risques divers

Depuis l'exercice terminé le 31 décembre 1987, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers doivent soumettre un rapport rédigé par un actuaire à l'égard de leurs réserves pour polices et de leurs provisions pour sinistres non réglés. Pendant une période de transition qui prendra fin en 1992, une personne qui n'est pas actuaire pourra être autorisée en tant que spécialiste des provisions, à rédiger les rapports requis.

En 1988, 62 p. 100 des compagnies canadiennes et 46 p. 100 des compagnies britanniques et étrangères ont eu recours à des actuaires pour rédiger les rapports requis. Comme prévu, ce sont surtout les grandes compagnies qui se sont adressées à des actuaires. Par conséquent, 86 p. 100 des réserves actuarielles des compagnies canadiennes et 80 p. 100 des réserves des compagnies britanniques et étrangères ont été examinées par des actuaires.

Deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers en voie de liquidation

Au cours de la période à l'étude, deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers à charte fédérale ont connu de graves problèmes financiers et ont reçu une ordonnance de liquidation émise par les tribunaux.

American Mutual Liability Insurance Company, une compagnie du Massachusetts qui exploitait une succursale au Canada, a connu des problèmes financiers aux États-Unis et a reçu une ordonnance de liquidation émise par les tribunaux du Massachusetts. Le 30 mai 1989, la Cour suprême de l'Ontario a émis une ordonnance obligeant cette compagnie à liquider sa succursale canadienne en vertu de la Loi sur les liquidations.

American Mutual Liability Insurance Company a mis un terme à ses activités au Canada et n'a plus que quelques sinistres à régler. Selon les prévisions, l'actif de 1,6 million de dollars actuellement contrôlé par le liquidateur canadien suffira largement à rembourser tous les sinistres en cours de règlement au Canada.

Advocat Général Compagnie d'Assurance du Canada était une compagnie constituée en vertu des lois canadiennes et son actif approchait les 56 millions de dollars. Cette compagnie, dont le siège social était situé à Winnipeg, au Manitoba, concentrait son activité dans le domaine de l'assurance automobile en Ontario. Elle a subi d'importantes pertes d'exploitation en 1988. Au début de février 1989, elle a annoncé qu'elle avait volontairement mis un terme à ses activités d'émission de nouvelles polices dans son principal domaine d'intervention. À la fin de février, elle avait également cessé d'émettre de nouvelles polices dans tous les autres secteurs.

À partir des résultats d'enquêtes effectuées au début de 1989, le Bureau du surintendant a fait savoir qu'il n'était pas convaincu que l'actif de la compagnie serait suffisant pour respecter les obligations contractées en vertu des autres polices. Ce point de vue a été confirmé par une entreprise embauchée par le ministre d'État (Finances) pour le conseiller à

ce sujet, conformément aux dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

À la fin d'avril 1989, le ministre d'État (Finances) a demandé que Advocat Général soit placée sous le contrôle du surintendant. Le Ministre a retiré le certificat d'enregistrement de la compagnie et a prié le Procureur général du Canada de soumettre à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une demande d'ordonnance de liquidation de la compagnie en vertu de la Loi sur les liquidations. Le 5 juillet 1989, la Cour du Manitoba a délivré l'ordonnance en question et a nommé le surintendant comme liquidateur provisoire.

Lorsque le surintendant est nommé liquidateur, les frais d'administration relatifs à l'exécution de la liquidation sont assumés par l'industrie de l'assurance. Une telle procédure vise à assurer que l'actif de la compagnie ne serve pas à payer les dépenses du liquidateur, mais plutôt à rembourser les créances pour pertes de même que la partie des primes applicable à la période suivant l'émission de l'ordonnance de liquidation.

Les créances pour pertes ont priorité sur les demandes de remboursement des primes. Par conséquent, les assurés ne recevront aucun remboursement de prime à moins que toutes les créances pour pertes aient été intégralement acquittées. Il est encore trop tôt pour déterminer si le reste de l'actif de la compagnie sera suffisant pour rembourser intégralement les sinistres en cours de règlement.

Nous prévoyons qu'une part importante des créances pour pertes sera acquittée. Comme il a déjà été indiqué dans le présent rapport, les requérants sont protégés par la Société d'indemnisation en matière d'assurance IARD; cette société prend actuellement les dispositions nécessaires pour rembourser les créances pour pertes le plus rapidement possible. Pour recevoir un remboursement de la société, les requérants doivent céder au liquidateur les droits acquis en vertu de polices. Selon les prévisions, très peu de demandes de règlements adressées à Advocat Général dépasseront la limite de 200 000 $ imposée par la société.

Les sociétés de secours mutuels

Le marché canadien compte également des sociétés de secours mutuels. Constituées à des fins de bienfaisance ou de culte, ces organismes fournissent une protection de base aux participants et à leurs familles. À la fin de 1988, on comptait au Canada environ 70 sociétés de ce genre. Trente-neuf d'entre elles détenaient une charte fédérale et étaient réparties comme suit : 16 sociétés constituées en vertu des lois fédérales et 23 sociétés non résidentes exploitant des filiales au Canada. Les sociétés de secours mutuels représentent environ 1 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada.

La surveillance des régimes de retraite

Conformément aux initiatives de planification amorcée au cours des dernières années, nous avons procédé à l'inspection sur place de 40 régimes de retraite en 1988-1989 et prévoyons d'en effectuer 60 autres au cours du prochain exercice.

En choisissant les régimes qui feront l'objet d'inspections sur place, le Bureau tente de déterminer les cas qui semblent poser les plus grands risques à l'égard de la sécurité des prestations auxquelles ont droit les participants à un régime de retraite. Les méthodes d'inspection des régimes de retraite suivront le rythme d'élaboration et d'amélioration des normes d'inspection et des pratiques de surveillance et de réglementation qui s'appliqueront à toutes les institutions financières.

La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension

En 1988-1989, 18 employés ont été affectés à la surveillance des régimes de retraite en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. De plus, 40 régimes de retraite ont fait l'objet d'une inspection sur place. Au cours de la même période, 86 nouveaux régimes ont été agréés et 52 ont été abolis; l'un d'eux, celui de Transport Route Canada Inc., a été terminé en raison des mesures adoptées par le surintendant.

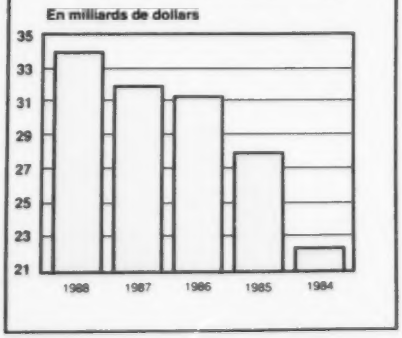
En 1988-1989, les frais d'exploitation se sont chiffrés à 1,3 million de dollars. De cette somme, 600 000 $ ont été récupérés au moyen de cotisations imposées aux répondants de régimes. Des mesures ont été prises au cours de l'année en vue d'adopter le principe du recouvrement intégral des coûts et un plan provisoire a été élaboré afin de porter les sommes recouvrées à environ 1,3 million de dollars d'ici l'exercice 1990-1991.

La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension vise principalement à veiller à ce que les régimes qui y sont assujettis garantissent le versement de prestations équitables aux participants retraités et sortants, de même qu'à leurs conjoints, et que leur situation financière leur permettent de payer les prestations de retraite promises. La Loi fixe des normes minimales visant notamment les modalités de participation à un régime, l'immobilisation des cotisations, la transférabilité des droits à la pension, le seuil des cotisations patronales, le droit à la retraite anticipée et la divulgation de l'information.

La Loi s'applique à plus de 1 000 régimes de retraite établis par l'employeur et s'adressant à plus de 600 000 participants membres d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral. Il s'agit notamment des banques, des compagnies aériennes, des compagnies de télécommunications et de transport interprovincial et international, et de certaines sociétés d'État. Les régimes de retraite de plusieurs grandes sociétés canadiennes qui comptent des dizaines de milliers d'employés répartis partout au pays, sont assujettis aux dispositions de la Loi. Toutefois, plus de 180 régimes visent des groupes d'au plus cinq employés, et 75 d'entre eux ne comprennent qu'un seul participant. La surveillance de quelque 70 régimes assujettis à la Loi a été déléguée aux provinces en vertu d'accords de réciprocité fédéraux-provinciaux. Les régimes dont bénéficient les députés et sénateurs, les employés de la Fonction publique du Canada, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie Royale du Canada ne relèvent pas du Bureau; ils sont plutôt régis par des règlements particuliers.

Au 31 décembre 1988, la valeur marchande totale de l'actif des régimes visés par la Loi s'élevait à environ 33,8 milliards de dollars, soit 6 p. 100 de plus que les 31,9 milliards de dollars enregistrés l'année précédente.

Valeur marchande totale estimative de l'actif des régimes de pension assujettis à la LNPP de 1985



Les états financiers des régimes de retraite

En novembre 1988, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a publié un projet de recommandations applicables à la comptabilité des régimes de retraite. En voici les grandes lignes :

- les états financiers des régimes de retraite doivent être établis à l'aide de la méthode de la comptabilité d'exercice et renfermer un état distinct portant sur l'actif net et ses variations;
- les placements effectifs doivent être déclarés selon leur valeur marchande;
- les renseignements concernant les obligations des régimes de retraite à prestations déterminées doivent être divulgués dans les états financiers;
- la politique de provisionnement et toute modification à cet égard au cours de la période à l'étude doivent être publiées.

Le Bureau a répondu à l'invitation de l'ICCA en tant qu'organisme distinct et membre de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite. En général, nous appuyons ces propositions parce que les normes assureront une meilleure uniformité des rapports des vérificateurs des régimes de retraite et permettront d'accroître la pertinence des données financières.

Nous espérons avoir l'occasion de collaborer avec l'ICCA pour uniformiser et rendre compatibles les diverses données financières divulguées par les vérificateurs, les actuaires et les répondants de régimes aux organismes de réglementation, aux participants de régimes et aux actionnaires de compagnies.

Les services actuariels offerts par le Bureau

Les principales tâches des Services actuariels consistent à évaluer périodiquement les divers régimes de retraite établis par l'État au profit de ses employés, y compris ceux des Forces canadiennes et de la GRC, et de produire des projections afin de déterminer les frais des programmes de sécurité sociale comme le Régime de pensions du Canada et les programmes de sécurité de la vieillesse.

La Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques exige l'évaluation des divers régimes de retraite au moins à tous les trois ans. Les rapports relatifs à ces évaluations doivent être achevés dans les 18 mois suivant la date de l'évaluation.

Au cours de la période visée par le présent rapport, le Bureau a achevé l'évaluation actuarielle des régimes de retraite de la Fonction publique (au 31 décembre 1986) et des Forces canadiennes (au 31 décembre 1987). Le rapport sur le régime de retraite de la Fonction publique a été déposé à la Chambre des communes le 13 avril 1989 et celui traitant des Forces canadiennes devrait l'être à l'automne.

Pendant la même période, les Services actuariels ont également évalué d'autres régimes de retraite et programmes d'assurance de moindre envergure.

En mai 1989, le Bureau et le ministère des Approvisionnements et Services ont signé un protocole d'entente prévoyant la divulgation de données sur l'évaluation actuarielle des régimes de retraite de la Fonction publique. Le Bureau et la GRC ont signé un protocole semblable en août 1989. L'an dernier, le Bureau a conclu un protocole semblable avec le ministère de la Défense nationale à l'égard de la divulgation de données sur l'évaluation actuarielle du régime de retraite des Forces canadiennes.

Les Services actuariels préparent actuellement le Onzième rapport statutaire relatif au Régime de pensions du Canada (au 31 décembre 1988), de même qu'un rapport actuariel sur les programmes de sécurité de la vieillesse, également au 31 décembre 1988.

Plaintes et demandes de renseignements

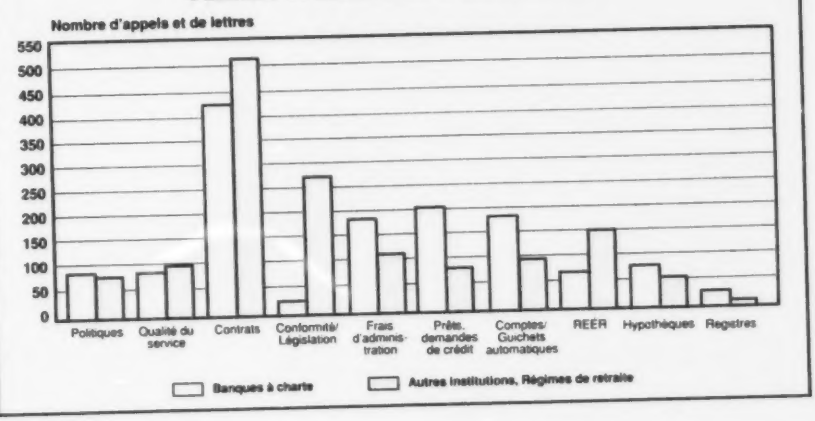
Au cours de la période visée par le présent rapport, la Division des communications et des affaires publiques a répondu à quelque 5 800 demandes téléphoniques et lettres que leur ont adressées des particuliers désireux d'obtenir des renseignements sur les institutions financières. Environ 3 000 de ces demandes portaient sur des renseignements généraux au sujet du Bureau du surintendant, des mesures législatives en vigueur et d'autres questions, préoccupations et problèmes ne relevant pas de la compétence du gouvernement fédéral.

Les autres demandes de renseignements ou plaintes avaient trait aux divers régimes de retraite et institutions financières assujettis à la réglementation fédérale.

Lorsque nous répondons aux lettres et demandes téléphoniques, nous n'établissons pas de différence entre une demande de renseignements et une plainte; nous les traitons toutes de la même façon. À cet égard, le Bureau joue un rôle de médiateur. La plupart des plaintes et demandes de renseignements peuvent être traitées dès leur réception. Cependant, dans certains cas, nous communiquons avec l'institution financière visée ou le répondant du régime pour obtenir tous les renseignements pertinents. Dans la plupart des cas, l'institution communique directement avec son client et répond à sa question ou tente de trouver une solution à son problème. Dans d'autres cas, l'institution s'adressse au Bureau, qui se charge de transmettre l'information au client.

Au cours de la période à l'étude, nous avons répondu à quelque 1 360 plaintes et demandes de renseignements au sujet des banques à charte et à environ 1 460 autres portant sur les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement, sur les compagnies d'assurance et sur les régimes assujettis à la réglementation fédérale.

Plaintes et demandes d'information



Que nous réservent les années 90?

Nous avons toutes les raisons de croire que l'esprit de collaboration qui existe entre les organismes de réglementation partout au Canada et à l'étranger continuera de s'intensifier.

Au cours des deux dernières années, le Bureau a fait un grand pas en vue de raffermir ses méthodes de surveillance. Même si le secteur des services financiers continue de bénéficier de conditions favorables, nous sommes persuadés que l'expérience acquise jusqu'à présent nous permettra de traiter efficacement les problèmes que pourrait engendrer la détérioration de la situation économique.

De nombreux changements sur la scène internationale ont influé sur le secteur des services financiers. Par ailleurs, nous attendons les effets du virage vers Europe 92 et d'une croissance économique de plus en plus poussée dans les pays de la ceinture du Pacifique. Ces changements énergiques, qui nous affecteront bientôt, s'ajoutent au défis que nous sommes déjà appelés à relever. Nous aurons avantage à nous tenir au courant de l'évolution de ces dossiers tout en veillant à assurer de façon efficace la solvabilité des institutions assujetties à la réglementation fédérale.

L'an prochain, nous devrons continuer à axer nos travaux sur les modifications que le gouvernement a l'intention d'apporter à la législation relative au secteur financier canadien. L'occasion ne peut être mieux choisie pour préciser les règles du jeu; comme nous l'avons mentionné l'an dernier, les institutions financières ont de plus en plus tendance à se conformer sans plus aux lois en vigueur.

Selon les indications qui nous sont fournies, tous les organismes de réglementation, quel que soit leur niveau de compétence, devront relever un plus grand nombre de défis. L'efficacité du Bureau et les modifications que nous avons apportées à nos méthodes de surveillance ont été bien accueillies par les institutions dont nous assurons la réglementation. Nous avons toutes les raisons de croire que l'esprit de collaboration qui existe entre les organismes de réglementation partout au Canada et à l'étranger continuera de s'intensifier, favorisant ainsi l'évolution sans heurts du secteur financier et permettant aux institutions canadiennes de satisfaire efficacement aux besoins de leur clientèle tout en accordant aux consommateurs de services financiers une protection sans égal.

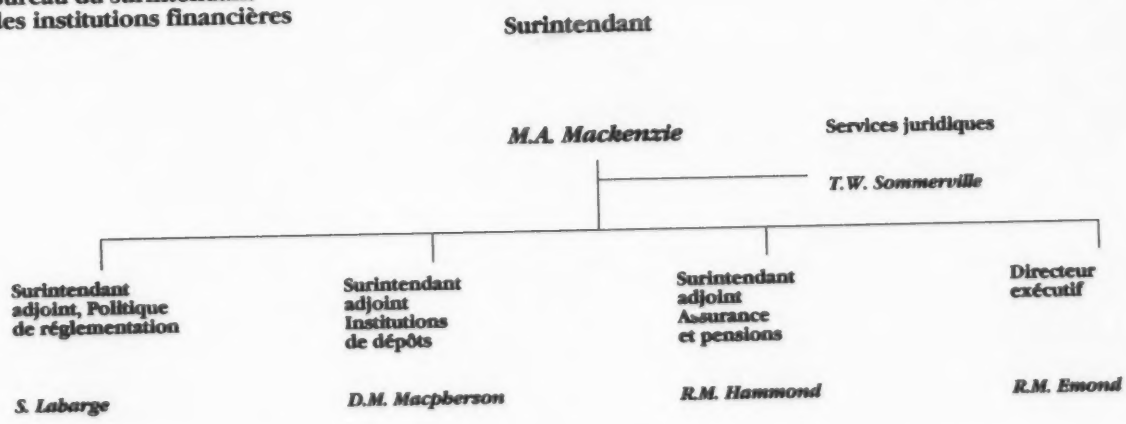
La structure hiérarchique du Bureau du surintendant des institutions financières

Notre capacité de veiller à ce que les institutions respectent des normes rigoureuses dépend et continuera de dépendre de l'énergie, du dévouement et des compétences des intervenants.

Le Bureau du surintendant comprend quatre secteurs. Trois secteurs sont dirigés par des surintendants adjoints; deux de ces secteurs regroupent des divisions des opérations et le troisième est axé sur les questions touchant la politique de réglementation, y compris l'élaboration des politiques et la participation aux mesures législatives du gouvernement. Sous la direction du directeur exécutif, le Secteur des services de gestion offre des services de soutien aux programmes dans les domaines du personnel, des finances, de l'administration, des systèmes, de la validation des données et des services de distribution.

Les surintendants adjoints et le directeur exécutif relèvent directement du surintendant; il en va de même pour l'unité des services juridiques.

TABLEAU 1
Bureau du surintendant des institutions financières



Politique de réglementation

Le Secteur de la politique de réglementation a reçu le mandat d'élaborer des règlements, de formuler des projets de politique et de mesures législatives, d'exécuter des travaux de recherche et de revoir les demandes complexes provenant des institutions afin de conseiller les ministres au sujet des diverses décisions qu'ils doivent prendre. Le secteur assure, pour toutes les institutions financières assujetties à sa réglementation, une approche uniforme au chapitre des décisions et de l'interprétation ainsi que de la prise de règlement.

Le groupe chargé du perfectionnement professionnel fait également partie du Secteur de la politique, de même que la Division des communications et des affaires publiques; cette dernière traite les plaintes et les demandes d'information et dirige les services de publication, les contacts avec l'industrie et les organismes gouvernementaux ainsi que les relations avec les médias.

Au cours de l'exercice, le Bureau a élaboré un programme de vérification et d'évaluation. À compter du 1er octobre 1989, le Secteur de la politique comprendra une nouvelle division qui sera chargée des vérifications internes, de l'évaluation des programmes et du contrôle de la qualité.

Bien que la plupart du personnel du secteur soit en poste à Ottawa, trois membres du groupe chargé de la politique sont affectés au bureau de Toronto.

TABLEAU 2
Secteur de la politique de réglementation

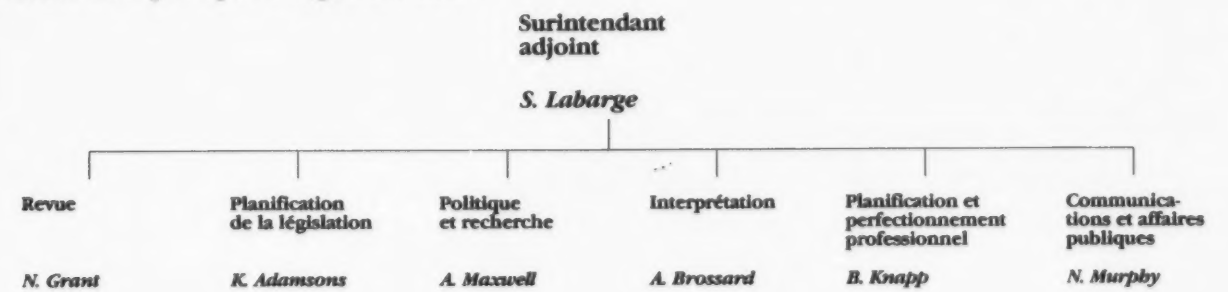
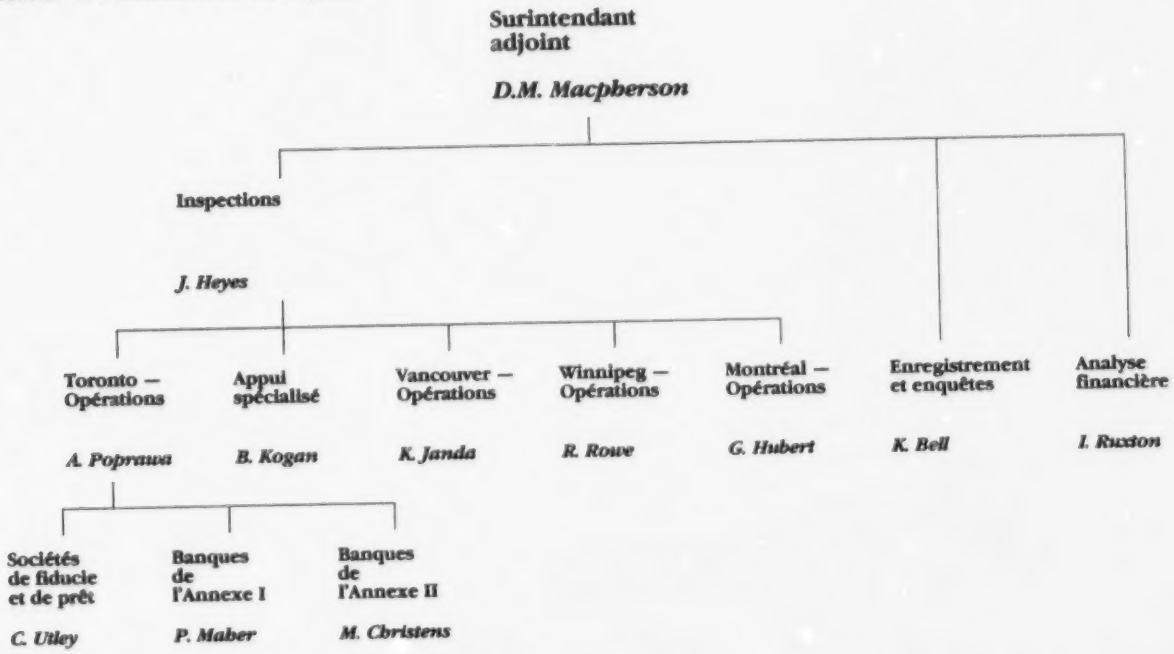


TABLEAU 3
Secteur des institutions de dépôts



Institutions de dépôts

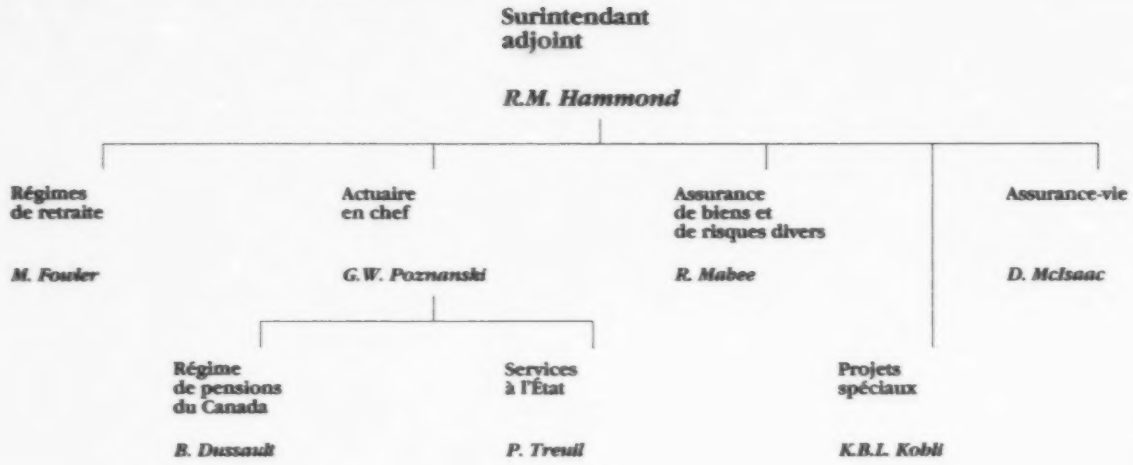
Ce secteur, dont les bureaux sont situés à Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg et Ottawa, est chargé de surveiller les banques, les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit assujetties à la réglementation fédérale. Il a pour mandat principal de contrôler la solvabilité de ces institutions et de déterminer si elles observent les lois et règlements fédéraux. Le secteur examine les activités de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou à titre de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

En 1988-1989, le Bureau a renforcé le Secteur des institutions de dépôts à Toronto. L'effectif est passé de 18 à 35 et la fonction surveillance y a été entièrement transférée, le personnel d'inspection des autres bureaux régionaux (Montréal, Winnipeg et Vancouver) se rapportant au directeur général, Inspections, en poste à Toronto.

Le Secteur des institutions de dépôts du bureau de Toronto comprend trois groupes qui assurent respectivement la surveillance des banques de l'Annexe I, des banques de l'Annexe II et des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement ainsi que des associations coopératives de crédit. À cela s'ajoute un directeur, spécialiste des inspections, chargé de coordonner les études effectuées à l'échelle de l'industrie.

Cette restructuration importante a regroupé les inspecteurs des institutions financières près des sièges sociaux des institutions assujetties à notre surveillance, où qu'ils soient au pays.

TABLEAU 4
Secteur de l'assurance et des pensions



Secteur de l'assurance et des pensions

Ce secteur compte quatre divisions importantes soit l'assurance-vie, l'assurance de biens et de risques divers, les régimes de retraite et l'actuariat. Cette structure tient compte de la nature spécialisée de la surveillance des régimes de retraite, des travaux nécessaires pour offrir des conseils et des services actuariels à l'État et des importantes différences qui existent entre les divers segments de l'industrie de l'assurance. Le personnel du Secteur de l'assurance et des pensions est situé à Ottawa et à Toronto et fait appel aux services des inspecteurs situés à Montréal, Winnipeg et Vancouver.

En 1988-1989, Monsieur Walter Riese, l'actuaire en chef a pris sa retraite après avoir complété 42 ans de service. Monsieur George Poznanski, auparavant sous-surintendant adjoint, a été nommé actuaire en chef en juin 1989.